



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة الحاج لخضر – باتنة

كلية الحقوق والعلوم السياسية **قسم الحقوق**

التنوع الرقابي كضمانة لسيادة حكم القانون

– دراسة تحليلية مقارنة –

مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية

تخصص: قانون دستوري

إعداد الطالب: إشراف الأستاذ:

خناطلة ابراهيم **د/ قريشي علي**

لجنة المناقشة

الاسم واللقب	الرتبة العلمية	الجامعة الأصلية	الصفة
د/ قصير علي	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	رئيساً
د/ قريشي علي	أستاذ محاضر	جامعة باتنة	مشرفاً ومقرراً
د/ علواش فريد	أستاذ محاضر	جامعة بسكرة	عضواً مناقشاً
د/ خيرالدين شمامة	أستاذة محاضرة	جامعة باتنة	عضواً مناقشاً

السنة الجامعية 2012 - 2013 م / 1433 - 1434 هـ


بسم الله الرحمن الرحيم
السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

تشكرات

بعد الحمد والشكر لله عز وجل، الذي أعاننا على إتمام هذا العمل ، أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان؛

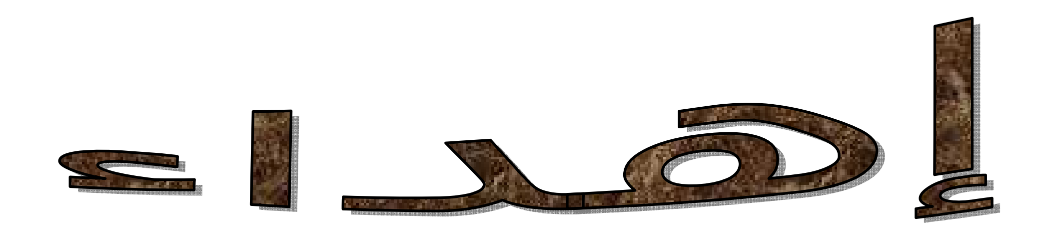
إلى أُستاذي المحترم الدكتور قريشي علي مشرفاً ومرشداً وأستاذاً وقدوة وأتمنى له المزيد من التقدم والتوفيق.

وإلى أُستاذي الموقر الدكتور قصير علي وأتمنى له المزيد من النجاحات.

كما أتقدم بالشكر للأستاذة : خيرالدين شمامة وأشكرها على صبرها الجميل وتفضلها بقراءة وتفحص هذه المذكرة، للإفادة من ملاحظاتها القيمة.

كما لا أنسى في هذا المقام أن أشكر الأستاذ علواش فريد على تفضله بعضوية هذه اللجنة الموقرة، ومساهمته في تقييم هذا العمل المتواضع.

وإلى جميع الأساتذة الكرام في قسم الحقوق بجامعة باتنة، وأخص بالشكر كل من قدم لنا التوجيهات والنصائح القيمة.



إلى أمي وأبي ... إلى الذي أنار دربي وحسن خلقي وعلمني أن الحياة معركة المنتصر فيها من كان سلاحه العلم والمعرفة، إلى قدوتي في الحياة...أبي العزيز.

إلى من غمرتني بنبع حنانها وعطفها، إلى التي لم تبخل علي بدعواتها إليك يا هدية الرحمان يا منبع الحب يا بحر الحنان... إلى أمي الغالية.

إلى من قاسمتها الحياة فكانت سندًا لي... إلى زوجتي العزيزة أم أولادي عبد الرحمان .. رضوان .. صفوة...

إلى من انتظروا لحظة تخرجي إخوتي وأخواتي وكل عائلتي.

إلى كل من أضاء بعلمه عقل غيره، أو هدى بالجواب الصحيح حيرة سائليه فأظهر بسماحته تواضع العلماء وبرحابته سماحة العارفين ثم إلى كل من علمني حرفاً أصبح سنا برقه يضيء الطريق أمامي.

أهدي ثمرة هدا الجهد المتواضع راجياً من المولى عز وجل أن يجد القبول والنجاح.

مقدمة

سيادة القانون تعني أن القاعدة القانونية تأتى فوق إرادات الأفراد جميعاً حاكمين أو محكومين وتلزمهم جميعاً باتباع أحكامها. فإن لم يلتزموا ـ خاصة الحكام ـ بالقاعدة القانونية انقلب تصرفهم المخالف للقانون إلى تصرف غير قانوني وغير مشروع. وإذا كان خروج الحكام على القانون يمثل النمط العام كما هو الحال في كثير من بلاد العالم الثالث انقلبت الدولة من أن تكون دولة قانونية إلى دولة فعلية غير قانونية.

لم يعد الحاكم فوق القانون وإنما أصبح القانون فوق الإرادات جميعاً، أصبح القانون هو الذي يحكم جميع الإرادات ويحدد لها أدوارها والنطاق الذي تعمل فيه بحيث إذا تجاوزت الإرادة ذلك النطاق لم تستطع أن تحدث أثراً قانونياً يعتد به واعتبر عملها نوعاً من اغتصاب السلطة أو تجاوزها.

وهذا الذي انتهي إليه التطور ـ بعد كفاح طويل لشعوب كثيرة ـ هو الذي يعبر عنه بمبدأ " سيادة القانون " وهكذا نستطيع أن نقول أن سيادة القانون تعني أن إرادات الأفراد مهما علوا في مدارج السلطة هي إرادات خاضعة لمبدأ سيادة حكم القانون وتعمل في إطاره.

إن تأكيد هذا المبدأ لا يكفي وحده لاحترامه والعمل به لذلك حرص واضعوا الدساتير على أن يحيطوا المبدأ نفسه بضمانات تؤدي إلى حمايته وصيانته وتأكيد العمل به.

إن سيادة القانون أحد العناصر الجوهرية التي تقوم عليها الدولة القانونية، إذ مما لا شك فيه أن هناك علاقة وثيقة بين الدولة القانونية والنظام الديمقراطي الذي يقوم على جملة مؤسسات تتقاسم في فيما بينها، بقدر أو بآخر السلطات داخل الدولة، وهذا التقسيم يتطلب قدراً عالياً من التنظيم القانوني للعلاقة بين هذه السلطات من جانب، وبينها وبين أفراد الشعب من جانب آخر، وإيجاد رقابة فعّالة لضمان عدم انحراف أي من هذه السلطات عن الحدود القانونية المرسومة لها أو التعسف في استعمال الحقوق المقررة لها على نحو يتعارض مع الغايات الاجتماعية لتلك الحقوق. وبالتالي فالسلطات العامة في الدولة وفق هذا المنظور، تكون خاضعة للرقابة مهما كانت صورها وطبيعتها.

فتكون الرقابة من طبيعة سياسية، إذا كانت تهدف إلى مراقبة مدى مشروعية أعمال السلطة وتصرفاتها. بإعمال بعض الضمانات الدستورية لكي تكون ضابطاً للحد من الانتهاكات المتعددة. سواء عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث _ ومظاهر هذه الرقابة متعددة، ومتقابلة _ وذلك عملاً بمبدأ " السلطة توقف السلطة ".

أو تجسيد هذه الضمانات في الإرادة الشعبية، أو قوى الرأي العام التي تحاول أن تفرض على الحكام احترام أحكام الدستور وعدم انتهاكها. وهذه الضمانة الشعبية قد تأخذ صوراً متعددة تمر بالضرورة عبر قنوات أو هياكل وتنظيمات تمكن من تحقيق هذه المشاركة والرقابة الشعبية وتنظيمها بما يحقق فعاليتها وجدواها.

وتكون الرقابة من طبيعة قانونية، بأن تعهد إلى هيئة أو جهة مختصة، تسهر على عدم انتهاك القوانين العادية، للقوانين الدستورية، سواء كانت هيئة سياسية، أو قضائية. والتي يصطلح على تسميتها بالرقابة على دستورية القوانين. وبالنظر للاعتبارات المتقدمة يكتسي موضوع الدراسة ميزات خاصة وأهمية نوعية.

أ– أهمية موضوع الدراسة

إن هذا التنوع الرقابي قد يكون تنوعاً ايجابياً ومفيداً بالنسبة للفرد، كما قد يكون كذلك بالنسبة للدولة. وذلك بالنظر للأهمية التي تمثلها مسألة الرقابة، من حيث أنها مسألة متعلقة بحماية الحقوق والحريات العامة والفردية. وبالتالي أي خلل في تطبيقها أو إعمالها قد يعطل استفادة المواطنين من مزاياها ويحرمهم الاستفادة من الحقوق التي كفلتها لهم الدساتير في مواجهة دولتهم. فبالنسبة للفرد التنوع الرقابي يعني تنوع وتعدد فرص الحماية وتفعيل الآليات التي تكفل استشعار الأخطار المحدقة بهذه الحقوق والحريات والحؤول دون انتهاكها. أما بالنسبة للدولة فالتنوع الرقابي هو تنوع في مقومات دولة القانون وتعددها، مما يحقق لها الاستقرار والتوازن بين السلطات فيها. إن هذا التصور الايجابي للتنوع الرقابي هو صميم الأهمية بالنسبة لهذه الدراسة، وهو المنطلق في طرح إشكالية الدراسة.

ب– إشكالية الدراسة

لقد أثبت الواقع أن جل النظم السياسية تشتمل تنوعاً رقابياً، وتتضمن كلا النوعين من الرقابة ــ الرقابة السياسية، والرقابة على دستورية القوانين ــ فالتنوع الرقابي إذن أمر تكاد تجمع عليه كل الدول لما لذلك من أهمية بالغة في حفظ استقرار الدولة، وتوازن سلطاتها. كما أن تنوع واختلاف صور الرقابة وطبيعتها داخل النظام الواحد رغم أن غرضها واحد، يجعلنا نتساءل عن مبررات هذا التنوع والاختلاف. مما يدعونا إلى محاولة التعمق أكثر فأكثر بالدراسة والتحليل، بغية تحديد معالم هذا التنوع الرقابي، ومعرفة طبيعة العلاقة بين كلا نوعي الرقابة. وهذا يضعنا في مواجهة طرح الإشكالية الرئيسية التالية :

كيف يمكن للتنوع الرقابي أن يشكل ضمانة لسيادة حكم القانون ؟

ومحاولة منا الإجابة على هذا الإشكال ارتأينا تفكيكه إلى عدة تساؤلات فرعية.

فكان التساؤل الأول :

عن ماهية كل من الرقابتين السياسية، والرقابة على دستورية القوانين وأسباب ظهورهما وصورهما.

أما التساؤل الثاني :

فيبحث في مدى اعتبار الرقابة السياسية بصورها المذكورة، تشكل ضمانة لسيادة حكم القانون وتكون كافية لوحدها بأن تكون الضمانة لاحترام وتطبيق القاعدة الدستورية ونفاذها . أم أن الرقابة الدستورية كفيلة بذلك دون سواها ؟.

والتساؤل الثالث :

ينصرف إلى بحث فيما إذا كان التكامل في الأدوار هو ما يحكم العلاقة بين نوعي الرقابة، بحيث تؤدي الرقابة السياسية دوراً يكمل الدور الذي تؤديه الرقابة على دستورية القوانين ؟ .

ج- أسباب اختيار الموضوع

في إطار التنوع الرقابي وما يطرحه من تساؤلات سبقت الإشارة إليها، تبرز الأسباب الداعية لهذه الدراسة معبرة عن مدى أهمية الرقابة في إحلال دولة القانون، ومدى الحاجة إلى تسليط الضوء على هذا الجانب من ركائز دولة القانون.

وعليه فإن سبب اختيارنا لهذا الموضوع تكمن في جملة من الأسباب؛ بعضها ذاتي والبعض الآخر موضوعي أهمها ما يلي:

1- الأسباب الذاتية:

- الرغبة الشخصية في البحث في مجال الرقابة، خاصة أن مسألة التنوع الرقابي هي من المسائل ذات العلاقة المباشرة بحماية حقوق الإنسان وحرياته.
- الرغبة في التعمق في موضوع التنوع الرقابي، وخاصة أن مفهوم الرقابة قد عرف تحولات عدة تماشياً مع التحولات الحاصلة على الصعيد الدولي، إن على المستوى الإيديولوجي أو على المستوى التشريعي المصاحب له.

2- الأسباب الموضوعية:

- أهمية موضوع الرقابة، بوصفها المرآة العاكسة لحقيقة دولة القانون
- تسليط الضوء على العوائق والصعوبات التي تواجه مسألة تفعيل الآليات الرقابية

3- المقاربة المنهجية

للإجابة على مختلف التساؤلات التي تثيرها مسألة التنوع الرقابي من ضرورة ومتطلبات تفعيل العمل الرقابي، بتوصيف وتحديد العلاقة بين العناصر المكونة له، والنتيجة المنتظرة منها كونها العناصر التي تشكل مجتمعة صورة واضحة عن كيفية التزام الدولة لحدود القانون، وبالتالي تقييم شامل لدور التنوع الرقابي في إحلال مبدأ سيادة حكم القانون.

وللتوصل إلى الأهداف المنتظرة من هذه الدراسة، سنعتمد على المناهج التالية:

- المنهج التاريخي: سيمكننا هذا المنهج من تتبع مختلف المراحل التي مر بها التطور في مفهوم الرقابة وما صاحب ذلك من نظرة إلى الدور الذي تلعبه بصفة عامة، وإلى التبادل ، أو التكامل في الأدوار بين أنواعها بصفة خاصة.
- المنهج المقارن: سنعتمد على هذا المنهج في جانبين مهمين، وزاويتين محددتين من هذا الموضوع وذلك عند مقارنتنا لما هو معمول به في مجال الرقابة على مستوى بعض الأنظمة السياسية المقارنة وذلك لمعرفة أوجه القصور التي اعترت العمل الرقابي بهذا الخصوص، لإبراز وتقديم مقترحات مناسبة للتغلب عليها. أما الجانب الثاني، فعند إجراء المقارنة، والموازنة بين أنواع الرقابة، وذلك لمحاولة تحديد وحصر نطاق العلاقة بين أنواع الرقابة.
- المنهج القانوني التحليلي: سيفيدنا هذا المنهج في تحليل العمل الرقابي، بتحليل الآليات الرقابية وتحليل ما نحتاج إليه من النصوص الدستورية، والتشريعية المنظمة له، وأيضا التعليق عليها لفهم محتواها ومدلولها بما يخدم الموضوع.

ه خطة الدراسة

وباعتبار أن مسألة التنوع الرقابي وكونه ضمانة لسيادة حكم القانون ترتبط بالمكانة المخصصة للرقابة بشتى أنواعها وقنواتها في الهرم القانوني الداخلي من جهة، ومدى التزام الدولة بتفعيلها وتطبيقها من جهة أخرى قسمنا هذا البحث إلى فصلين :

تناولنا في الفصل الأول دراسة التنوع الرقابي من حيث الماهية والصور. وذلك بالتطرق إلى كل من الرقابتين السياسية والرقابة على دستورية القوانين. الأمر الذي يقتضي معرفة كل من مفهوم الرقابة السياسية، ومفهوم الرقابة على دستورية القوانين. سواء من حيث التعاريف، أو من حيث أسباب الظهور، ويقتضي الأمر كذلك التطرق إلى صور كل من الرقابة السياسية في مفهومها الواسع كالأحزاب السياسية وجماعات الضغط.. وكذا الرقابة على دستورية القوانين حسب ما تتخذه من

أشكال، مع مراعاة المكانة التي تحتلها في الهرم القانوني الداخلي للدولة ونتطرق لذلك في المبحث الأول بالنسبة للرقابة السياسية، وفي المبحث الثاني بالنسبة للرقابة على دستورية القوانين.

أما الفصل الثاني فهو للتعرض للوسائل الرقابية ودورها في إحلال مبدأ سيادة حكم القانون، من خلال التطرق لنوعي الرقابة، وذلك بإبراز إيجابيات وسلبيات كل منهما في محاولة لإجراء مقارنة لتحديد وحصر نطاق العلاقة بين مختلف أنواع الرقابة. ومنه نتناول بالدراسة دور الرقابة السياسية في ضمان سيادة حكم القانون في المبحث الأول، ودور الرقابة على دستورية القوانين في ضمان سيادة حكم القانون في المبحث الثاني.

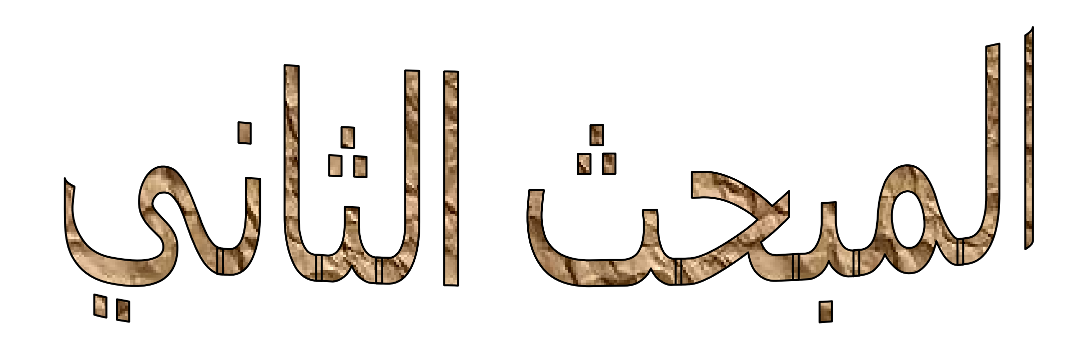
أمّا الخاتمة فتتضمن النتائج التي توصل إليها البحث، وما يمكن أن يقدم كتوصيات ومقترحات.

الفصل الأول

ماهية التنوع الرقابي وصوره

المبحث الأول

ماهية الرقابة السياسية وصورها



ماهية الرقابة على دستورية القوانين وصورها

الفصل الأول

ماهية التنوع الرقابي وصوره

من المؤكد أن السلطة السياسية ضرورية لقيام الدولة، وهي أيضا ضرورية لكونها الوسيلة التي بواسطتها تستطيع الدولة القيام بوظائفها الداخلية والخارجية، وفق أحكام قانونية معينة تنظم عملها الهادف إلى كفالة التوازن بين المصالح الفردية ومصالح الجماعة وحمايتها.

ولما كانت السلطة السياسية تعنى بمصالح الجماعة، فإنها وفي المقابل لذلك تخضع لرقابة مضادة من طرف هذه الأخيرة، تجنباً لتعسفها في استعمال ما تملكه من سلطات في مواجهة الأفراد، كما أنها تخضع لرقابة ذاتية ضماناً لتوازنها الداخلي(للسلطة السياسية).

ومنه فعملية الرقابة على أعمال الدولة والإدارة العامة بصفة عامة يمكن تعريفها بأنها : ((تلك العملية التي تتضمن الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والقانونية والقضائية، وكذا كافة الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والشعبية والقضائية والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفعالية لحماية المصلحة العامة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن في نفس الوقت ومعاً.)) [1]

فالسلطة بذلك تخضع لقواعد قانونية تنظمها وترسم حدود عملها، وتقرر بطلان تصرفاتها إذا ما خالفت أو خرجت عن هذه القواعد، فتكون خاضعة للرقابة مهما كانت صورها وطبيعتها.

فتكون الرقابة من طبيعة سياسية، إذا كانت تهدف إلى مراقبة مدى مشروعية أعمال السلطة وتصرفاتها بإعمال بعض الضمانات الدستورية لكي تكون ضابطاً ومعياراً للحد من الانتهاكات المتعددة، سواء عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطات.

أو عن طريق الرقابة الشعبية المتمثلة في رقابة الأحزاب السياسية، جماعات الضغط، أو قوى الرأي العام.

[1] شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، 1989 _2003، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005 ص124.

وتكون الرقابة من طبيعة قانونية، بأن تعهد إلى هيئة أو جهة مختصة تسهر على عدم انتهاك القوانين العادية للقوانين الدستورية، سواء كانت هيئة سياسية أو قضائية. والتي يصطلح على تسميتها بالرقابة على دستورية القوانين.

مما سبق ذكره ينكشف أمامنا ما تزخر به الساحة السياسية من تنوع رقابي، إلاّ أن هذا التنوع مهما اتسع نطاقه ومجاله فهو لا يخرج عن مسارين لينتظم في أحد النوعين؛ الرقابة السياسية أو الرقابة على دستورية القوانين.

و منه فإن مضمون هذا الفصل هو ما سنتناوله بصدد هذين النوعين من الرقابة في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: ماهية الرقابة السياسية وصورها.

المبحث الثاني: ماهية الرقابة على دستورية القوانين وصورها.

المبحث الأول

ماهية الرقابة السياسية وصورها

في العهود القديمة كثيراً ما كان يستأثر بالسلطة حاكم فرد في بلد من البلاد، ولا يقبل التعقيب على تصرفاته المتصلة بشؤون الحكم، وبالتالي تتعذر الرقابة على هذه التصرفات بأي صورة من الصور. وكان يدعم انفراده بالسلطة بسيطرته على أسباب القوة في البلاد كالجيش والشرطة. وكان من الصعب أن يخضع مثل هذا الحاكم لسيادة القانون.

واستمر هذا الوضع لمدة طويلة، حتى أسفرت ثورات الشعوب ضد الحكام، والتطورات التدريجية في نظام الحكم عن إمكانية مساءلة الحاكمين سياسياً، عن الأعمال التنفيذية الصادرة عنهم وبالتالي تسهيل الرقابة على أعمالهم في حالة خضوعهم للقانون.

وعندما بدأت بعض القوى السياسية كالأحزاب، ممارسة تأثيرها على الحاكمين، وظهور نتائج هذا التأثير في الحياة السياسية. استطاعت بذلك الدخول كطرف جديد من أجل بسط رقابتها السياسية على السلطة الحاكمة من خلال المشاركة السياسية.

إن المشاركة السياسية ترتبط بالحرية الشخصية للمواطن، وبالحقوق الدستورية والقانونية التي تمنحه الحق بالمشاركة في اتخاذ القرار، وهي تتخذ عدة أشكال وصور قانونية مثل عضوية الأحزاب السياسية والنقابات المهنية والعمالية والجمعيات الفكرية، وجماعات المصالح بصفة عامة[1]...

وكلها من صور المشاركة السياسية، لأنها تسعى إلى التأثير على صانعي السياسة العامة لدفعهم اتخاذ قرارات معينة أو الامتناع عن اتخاذ قرارات أخرى[2].

من خلال ما سبق يمكن التطرق للرقابة السياسية أولاً بالبحث في مفهومها، وثانياً بعرض صورها وذلك في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: مفهوم الرقابة السياسية وأسباب ظهورها

المطلب الثاني: صور الرقابة السياسية

المطلب الأول

مفهوم الرقابة السياسية وأسباب ظهورها

الرقابة السياسية هي الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية، وفي الوقت المحدد من قبل سلطات الدولة. أو الكشف عن عدم التقيد بالقواعد العامة في الدولة، وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة.

فالهدف من الرقابة السياسية هو معرفة مدى سلامة ومشروعية التصرفات الصادرة عن سلطات الدولة فإذا ثبت عدم التقيد بالقواعد العامة أثناء ممارسة هذه الأعمال يتم تقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة. لذلك فإن التركيز هنا يكون حول الرقابة السياسية التي يمارسها الجهاز التشريعي المنتخب والجهاز التنفيذي وكذا الجهاز القضائي من خلال الإطلاع على الأعمال الصادرة عن كل هذه السلطات، ومدى التزامها بالقانون، ونتائج وانعكاسات تلك الأعمال على المواطنين هذا من

[1] خالد بن جدي، المشاركة السياسية،أطروحة لنيل شهادة دكتوراه غير منشورة، السنة الجامعية 2003/2002، ص113.

[2] كمال السيد، حقيقة التعددية الحزبية، عالم الكتب، مصر ،2002، ص 12_13.

جهة. ومن جهة أخرى خضوع أعمال هذه السلطات لما يسمى بالرقابة الشعبية (الأحزاب السياسية، الجماعات الضاغطة، والإعلام.)

سنتناول مفهوم الرقابة السياسية بالتطرق أولاً إلى ما ساقه الفقه من تعاريف لها، وثانياً أسباب ظهور الرقابة السياسية وذلك في الفرعين:

الفرع الأول : تعريف الرقابة السياسية

الفرع الثاني : أسباب ظهور الرقابة السياسية

الفرع الأول : تعريف الرقابة السياسية

إن مفهوم الرقابة السياسية يختلف حسب الأنظمة السياسية من نظام لآخر، وللتمكن من وضع تعريف للرقابة، فإننا سنجد صعوبة في ذلك، لاتساع وتنوع مضامين الرقابة، وتداخل أهدافها وأنواعها وأساليبها واختلاف المفاهيم والخلفيات الإيديولوجية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية. وبالرغم من ذلك سنحاول إعطاء بعض التعاريف التي ساقها الفقه للرقابة السياسية؛ فمنهم من عرفها بأنها :

((تلك العملية التي تتضمن الإشراف على الأعمال السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية والقضائية. وكافة الإجراءات والأساليب والوسائل والمعايير التي تضطلع بها المؤسسات والهيئات والمرافق الدستورية والشعبية والقضائية والإدارية المختصة لتحقيق أهداف النظام الرقابي في الدولة بكفاءة وفاعلية لحماية المصلحة العامة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن في نفس الوقت معاً))[1]

أو هي : ((وظيفة تقوم بها السلطة المختصة، بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقا للأهداف المرسومة بكفاية، وفي الوقت المحدد لها)).

[1] عوابدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني ، الجزائر، عدد 1، 2002، ص 51.

أو هي : ((الوسيلة التي يمكن بها التأكد من مدى تحقيق الأهداف بكفاية وفي الوقت المحدد. فالرقابة تستهدف قياس الجهد بالنسبة للأهداف المراد تحقيقها. وعليه فالرقابة يجب أن تكون للوقوف والحد من الثغرات وأوجه القصور لمجرد تقييد الأخطاء لمحاسبة مرتكبيها.))[1]

الفرع الثاني : أسباب ظهور الرقابة السياسية

لقد كانت بريطانيا هي أسبق البلاد لمعرفة القواعد الدستورية سواء عرفية أو مكتوبة، ولكن التجربة الدستورية البريطانية التي بدأت منذ القرن الثاني عشر وتطورت تطورًا بطيئاً ولم تكتمل إلاّ في نهايات القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين ظلت بعيدة عن التأثير المباشر على دول العالم عدا المستعمرات البريطانية في أمريكا الشمالية والتي أصبحت بعد ذلك _ الولايات المتحدة الأمريكية _ وكان التطور الدستوري البريطاني منذ القرن الثاني عشر وحتى القرن العشرين يسير في خط واضح تقليص سلطات الملوك وزيادة سلطات المجالس المنتخبة، إلى أن وصل التطور ذروته وأصبح الملك في إنكلترا مجرد رمز عارٍ من كل السلطات صغيرها وكبيرها. وأصبح البرلمان وحكومته هو الذي يجمع السلطات جميعاً في قبضته.

ويعود الثقل الكبير للوظيفة الرقابية في نظر المجتمع وأعضاء البرلمان إلى عدد من الأمور التي أملتها التطورات السياسية، أهمها:

أ– هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وهى التي تمتلك القدرة على التنفيذ، وهى المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين، وتمتلك القدرات الفنية والإدارية وقواعد المعلومات اللازمة لصنع وتنفيذ السياسة، بحيث لا يتبقى للبرلمان الكثير من هذه القدرات لكي يقوم بصنع السياسة ورسم الأولويات. وبالتالي يتجه اهتمام البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى محاولة استثمار وتفعيل ما هو ممكن من وسائل وآليات للمساهمة في صنع القرار، وأهمها الرقابة.

[1] بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، الجزائر، 2004، ص7.

ب– أن التوازنات السياسية والحزبية في البرلمان قد تحد من قدرته على توجيه الحياة السياسية وصنع السياسات العامة، لاسيما في ظل وجود تكتل أو أغلبية حزبية كبيرة مؤيدة للحكومة، وبالتالي تصبح الرقابة أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية.

ج – أن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي، وينطبق ذلك بوضوح على نظرة الرأي العام إلى أعضاء المعارضة البرلمانية أو المستقلين، حيث يميل الرأي العام وتتجه وسائل الإعلام إلى الإنبهار وربما تبجيل العضو الذي يستطيع إحراج الوزراء ويقتنص الفرص لإظهار التقصير في أداء الحكومة، بل وربما يفاخر الأعضاء أنفسهم بذلك ويعتبرونه علامة في تاريخهم البرلماني.

ولأن السلطة بما لديها من إمكانيات هائلة، وبحكم طبيعة وظيفتها يمكن أن تشكل مساساً بحريات وحقوق الأفراد. مما أظهر حتمية وجود هذا النوع من الرقابة السياسة التي تمارسها السلطة التشريعية باعتبارها الأداة المنتخبة من القاعدة الجماهيرية. والأكثر إلماماً بهموم وتطلعات الشعب وذلك لخلق نوع من الإشراف والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، تحقيقا للصالح العام[1].

كما تمارسها كل من السلطتين التنفيذية والقضائية تماشياً مع خاصية مرونة مبدأ الفصل بين السلطات الذي يفترض قدراً من التعاون والتوازن بين السلطات الثلاث.

وبصورة عامة يمكننا إجمال أسباب ظهور الرقابة السياسة إلى أسباب سياسية وأسباب اقتصادية.

1 . الأسباب السياسية :

إن الرقابة السياسية هي وسيلة سياسية لتنحية الحكام غير الأكفاء أو تغيير سياستهم. وقد بدأت الرقابة السياسية في الظهور في انكلترا بسبب النظام السياسي الذي كان قائماً بها، سلطة تشريعية تتمثل في البرلمان بمجلسيه مجلس العموم ومجلس اللوردات وسلطة تنفيذية هي أداة الحكم.

[1] إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، 1983، ص 3 - 4.

وبدأت الرقابة تأخذ مظهراً فردياً، وهو رقابة تصرفات الوزراء. وكان التكوين الأول للمسؤولية الوزارية جنائياً، وبدأ ذلك سنة **1376** نهاية عهد **ادوارد الثالث** بواسطة الإتهام الجنائي الذي بموجبه يسمح لمجلس العموم أن يتهم وزيراً، وأن يحاكمه مجلس اللوردات بوصفه هيئة قضائية عليا، واستمر هذا الوضع إلى أن استقال **لورد نورث** سنة **1782** بعد أن سحب مجلس العموم الثقة منه، وتحولت المسؤولية من جنائية إلى سياسية.

وبالتالي فقد كان سبب الرقابة السياسية هو إيجاد وسيلة سياسية لطرد الوزير غير الكفء من الجهاز الحكومي أو تغيير سياسته ولن يتأتى ذلك إلا بالرقابة.

وهكذا يظهر أن المسؤولية السياسية كانت تتحرك عن طريق المسؤولية الجنائية. وظهرت بعد ذلك في الدساتير المختلفة إمكانية سحب الثقة من الوزير، وتمكنت المجالس التشريعية من مباشرة الرقابة السياسية.

2. الأسباب الاقتصادية :

إن من أسباب ظهور الرقابة السياسية، هو مراجعة الأعمال المالية لكافة الأعمال الحكومية، حيث كان من اختصاص السلطة التنفيذية تنفيذ الميزانية التي لا يمكن أن تتم دون مراجعة. وهذه المراجعة المالية كانت سبباً من أسباب ظهور الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية.

فكل تصرف سياسي قد يتضمن عملاً مالياً، ولا يقبل أن تقتصر الرقابة على العمل السياسي ذي المضمون المالي، دون العمل السياسي ذي المضمون غير المالي. وقد تتشابك هذه الأعمال بحيث لا تقبل التجزئة لذلك امتدت الرقابة إلى جميع التصرفات، سواء مالية أو غير مالية، وتولدت بذلك المسؤولية السياسية و بالتالي الرقابة السياسية[1].

[1] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 5 وما بعدها .

المطلب الثاني

صور الرقابة السياسية

إن الرقابة السياسية من العناصر الظاهرة بوضوح في النظام البرلماني، حيث تمارس المجالس التشريعية هذا النوع من الرقابة من خلال وسائل متعددة تصل إلى حد تحريك مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية جماعةً أو أفراداً، وبوسائل أقل حدة بالنسبة للسلطة القضائية. كما تمارس الرقابة السياسية أيضا من قبل السلطتين التنفيذية والقضائية على بعضهما وعلى السلطة التشريعية. وكذا تمارس الأحزاب هذا النوع من الرقابة على السلطات الثلاث إلى جانب جماعات الضغط، وكذا الإعلام الذي يعد صوت الرأي العام. وبذلك يباشرها المحكومون على الحاكمين.

وعلى ذلك فالرقابة السياسية لا تقتصر فقط على الرقابة البرلمانية بما لها من مظاهر قوية كالسؤال والاستجواب والتحقيق. وهي وسائل تنتج عنها أثار تتعلق بالمسؤولية التضامنية للحكومة أو المسؤولية الفردية للوزراء، وما يترتب عليها من سحب الثقة بالحكومة، أو اعتماد برامجها وسياستها. بل تمتد أيضا إلى صور عديدة كرقابة السلطة التنفيذية على السلطتين التشريعية والقضائية، ورقابة هذه الأخيرة على السلطتين الأخريين وكذا الرقابة السياسية الشعبية التي تمارس بواسطة تنظيمات سياسية كالأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة والإعلام.

سنحاول دراسة صور الرقابة السياسية في هذا المطلب موزعين دراستنا على النحو التالي :

الفرع الأول : الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الفرع الثاني : الرقابة المتبادلة بين السلطة القضائية وباقي السلطات.

الفرع الثالث : الرقابة الشعبية وقنواتها.

الفرع الأول : الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

لقد أقام الدستور نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وجعل بينهما قدراً من العلاقات المتبادلة، تتمثل في تدخل كل منهما في شؤون الأخرى على نحو معين. ونظراً للدور الذي يمكن أن تلعبه السلطة التنفيذية في مجال السلطة التشريعية، فقد أعطى الدستور للبرلمان عدداً من

الوسائل التي يستخدمها في مواجهة الحكومة، والمتمثلة في الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة وفي نفس الوقت أعطى للسلطة التنفيذية كذلك جملة من الوسائل، والتي من خلالها يمكنها مباشرة الرقابة على السلطة التشريعية.

ولدراسة الرقابة المتبادلة بين هاتين السلطتين سنوزع دراستنا ونقسمها على النحو التالي :

أولا : آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

ثانيا : آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.

أولا : آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية (الرقابة البرلمانية)

السلطة التشريعية هي السلطة التي يناط بها وظيفة التشريع وسن القوانين والتصديق على مشاريع السياسة العامة في الدولة، وباختصار فهي اللسان المعبر عن رغبات الرأي العام ممثّلاً في مختلف اتجاهاته ورغباته ودوافعه ومصالحه.

وما يهمنا في هذا المجال هو الحديث عن دور البرلمان في مجال الرقابة على السلطة التنفيذية، حيث أن المقصود بالرقابة البرلمانية، هو دراسة وتقييم أعمال الحكومة، وتأييدها إن أصابت وحسابها إن أخطأت. ومنه يمكننا تعريفها، على أنها: ((تلك الرقابة المتخصصة التي تضطلع بها الهيئات البرلمانية المختصة دستورياً على أعمال السلطة التنفيذية حكومة وإدارة عامة. بواسطة الوسائل الرقابية المقدرة في الدستور، والمنظمة بموجب قوانين أساسية في حدود الشروط والإجراءات الدستورية والقانونية المقررة. وذلك لحماية المصالح العليا والحيوية للمجتمع والدولة وحقوق وحريات الإنسان والمواطن، من كافة أسباب ومخاطر ومظاهر البيروقراطية والفساد السياسي والإداري))[1].

أو هي : ((سلطة تقصي الحقائق عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة وتقديم المسؤول عن ذلك للمساءلة سواء كانت الحكومة بأسرها أو أحد وزرائها.))[2] .

[1] عوابدي عمار، المرجع السابق، ص 52.

[2] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 2.

فالرقابة البرلمانية الهدف منها هو المحافظة على المصلحة العامة من كافة أسباب ومخاطر البيروقراطية والانحرافات والأخطاء والفساد السياسي واستغلال النفوذ، إضافة إلى ضمان حسن تطبيق السياسة العامة والنصوص التشريعية والتنظيمية المجسدة لهذه السياسة.

وتتنوع صور العلاقة الرقابية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في النظم الديمقراطية، ففي بعضها يقوم البرلمان بانتخاب رئيس الوزراء وبالتالي يستطيع عزله (أي سحب الثقة منه)، وفى البعض الآخر لا يستطيع البرلمان ذلك، كما هو الحال في النظام الأمريكي. ولكن على الرغم من غياب تلك الصفة بالنسبة للكونغرس الأمريكي، والنظم الرئاسية التي تأخذ بمبدأ الفصل الواضح بين السلطات عموماً يظل للبرلمان القدرة على الرقابة والعمل باستقلالية بعيداً عن تدخل السلطة التنفيذية.كذلك فبعض البرلمانات ابتكرت وسائل أخرى من وسائل الرقابة على العمل الحكومي؛ وهى :

أ– المفوض البرلماني (الأمبودسمان **Ombudsman**) وهو شخصية مستقلة يقوم بتعيينها البرلمان من أجل الإشراف والرقابة على الإدارة[1]. وقد نص على هذا النظام الدستور السويدي لسنة **1809**، بحيث يكون المفوض البرلماني محايداً ومستقلاً عن سلطتي التشريع والتنفيذ، لتحقيق التوازن بين السلطتين، وللحد من تعسف الإدارة في استخدامها لامتيازاتها في مواجهة الأفراد، ويحرك رقابة هذا النظام المواطن طلباً للحماية والتدخل إذا ما واجه عقبات مع الحكومة أو الإدارة، كما يمكن للجهاز أن يتحرك ذاتياً أو بأي وسيلة أخرى، وله استجواب الموظفين، وإقامة دعوى ضدهم، أو المطالبة بالتعويض[2].

ب– نظام الوسيط الفرنسي : سمي بالوسيط لأنه وسط بين البرلمان والحكومة، أو لأنه وسيط بين الرقابة البرلمانية والقضائية[3]، ويعين الوسيط من طرف رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات، ويتمتع الوسيط باستقلالية تامة، فلا يتلقى تعليمات من أي سلطة، ولا يمكن إلقاء القبض عليه بسبب ممارسته لوظائفه وآرائه التي يدلي بها، ويلتزم بتقديم تقرير سنوي مفصّل عن نشاطه إلى رئيس

[1] حمدي عبد المنعم، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبو ظبي، عدد23، 2004، ص61.
[2] ليلى تكلا، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلومصرية، ط 1991، ص1.
[3] محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، عدد1، 1975، ص77.

الجمهورية والبرلمان ويملك حق توجيه الإدارة إلى أفضل السبل لتحقيق أهدافها، فإذا رفضت، رفع الوسيط تقريراً إلى رئيس الجمهورية وللوسيط أن يطلب وثائق من الوزراء، ولا يجوز لهم الامتناع عن ذلك.

وقد أُنشأ في الجزائر منصب وسيط الجمهورية[1]. تقترب مهامه من المهام التي أُنيطت بمهام الوسيط الفرنسي، وذلك على إثر استقالة رئيس الجمهورية سنة **1991** وحل البرلمان، لكنه ألغي فيما بعد.

ج– هيئة الإدعاء السوفييتي : أُنشأت الهيئة سنة **1936**. حدد اختصاصها في ست مواد، ومن مهامها الإشراف على تنفيذ الأنظمة والقوانين، ومراقبة تقيد الإدارة بها وشرعية إجراءاتها في حماية الحقوق والحريات. وتباشر مهامها تلقائياً أو بطلب من الإدارة للعمل على تصحيح الأعمال والقرارات غير الشرعية الصادرة عن الإدارة[2].

وبالرغم من ميزات رقابة هذه الهيئات المستقلة كونها لا تتطلب رسوماً أو مصاريف، وتتميز بسرعة الإجراء، ولا تشترط توفر المصلحة لمقدم الشكوى، إضافة إلى مساهمتها في اقتراح وتعديل التشريعات إلاّ أنها لا تتمتع بسلطة إصدار قرارات ملزمة للإدارة، بل إنها توجه الإدارة إلى سلوك أسلوب معين بالتعديل أو الإلغاء، فسلطتها أدبية.

ولأن الرقابة البرلمانية عملية متعددة الأبعاد، فهناك وسائل متعددة أمام النواب لممارسة مهام الرقابة على الحكومة، منها المناقشات المستمرة والعميقة للميزانية، والرقابة والإشراف على العمل الحكومي وتوجيه الأسئلة للوزراء عن أمور تتعلق بعملهم. وهذه الآليات والوسائل هي على نوعين، منها ما يرتب المسؤولية السياسية، ومنها ما يمهد لها. الأمر الذي يقتضي تناولها كالآتي :

النوع الأول: آليات الرقابة غير المرتبة للمسؤولية السياسية (الممهدة لها)

من بين الآليات غير المرتبة للمسؤولية السياسية نجد كلا من السؤال والاستجواب ولجان التحقيق والتي سندرسها على النحو التالي :

---

[1] مرسوم رئاسي رقم 96 - 113 المؤرخ في 23 مارس 1996 المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية في الجزائر.

[2] حاتم لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، القاهرة، 1991، ص9.

1 . السؤال البرلماني

تقتضي دراسة السؤال البرلماني بيان مفهومه الرقابي كوسيلة مهمة من وسائل الرقابة البرلمانية التي أقرتها دساتير النظم البرلمانية، وذلك من خلال بيان المفهوم التشريعي والفقهي للسؤال البرلماني، وما يميزه عن غيره من وسائل الرقابة البرلمانية الأخرى كالاستجواب، وطرح موضوعات عامة للمناقشة. وبيان أهمية السؤال البرلماني في الكشف عن المخالفات التي تقع في بعض المرافق العامة، وفي متابعة تنفيذ القوانين واللوائح والمراسيم.

وما يمكن ملاحظته من خلال دراستنا للسؤال كآلية من آليات الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، هو أن السوابق الأولى للسؤال كانت متوفرة في بريطانيا، لذلك أمكن التحدث عن أصول الأسئلة البريطانية فمن المتفق عليه هو أن السؤال قد بدأ في **9 فبراير 1721** في مجلس اللوردات حينما وجه **اللورد ابرل كابور** سؤالا للوزير الأول. وبعدها اعتبر إجراء من الإجراءات البرلمانية، وبدأ في مجلس العموم سنة **1783** إلا أن هذه الطريقة كانت تواجهها صعوبتان، تتمثل الأولى في أن الوزير المسؤول لا يحظر جلسات المجلس، إذ لم يكن الوزراء في ذلك الوقت يحضرون، وإن حدث فإن حضورهم غير منتظم. أمّا الثانية فإن العضو يمكنه التكلم مرة واحدة ويجيب الوزير، وإذا أراد أن يعقب على الإجابة يلجأ إلى ما يسمى بسؤال جديد وإذا حاول بعض الأعضاء التعقيب فإن الوزير لا يجيب إلا مرة واحدة ولهذا كانت الأسئلة قليلة الاستخدام.

أما في فرنسا فنشأت الأسئلة نتيجةً لعرف برلماني كان سائداً[1].

والسؤال كآلية للرقابة البرلمانية نوعان مكتوب وشفوي. فالسؤال المكتوب يتعين الرد عليه خلال مدة محددة. أما السؤال الشفوي فهو الذي يطرح شفاهة وتكون الإجابة عنه وفق نفس الشكل. ويتميز السؤال الكتابي عن الشفهي، أن كلاهما يهدف إلى الحصول على توضيحات ومعلومات حول مسألة معينة، إلاّ أن السؤال الكتابي يتعلق بتنفيذ أو تطبيق نص قانوني، أو لفت الحكومة إلى مشكل

[1] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 28 – 29.

يحتاج تدخلها، مما يدل على ضيق مجاله. أمّا السؤال الشفوي فهو ذو بعد سياسي له تأثير على الرأي العام، ومجاله غير محدد بموضوعات معينة، وله أثر كبير على المسؤولية السياسية للحكومة[1].

وعموماً فإن حقيقة السؤال البرلماني _ بمفهومه الرقابي _ يعني التساؤل الذي يتضمن: لفت النظر أو التوجيه غير المباشر لعمل شيء أو تلافي ثغرة معينة أو قصور في الأداء. كما يعني _ بمعناه الاستفهامي أو الإيضاحي _ طلب توضيح أمر غامض، أو تزويد الطالب ببيانات معينة غير متوفرة لديه، وفي الحالتين يؤدي السؤال إلى كشف أمور أو مخالفات تستوجب استخدام وسائل أخرى تتم بها مساءلة الحكومة سياسياً.

ويمكننا تعريف السؤال على أنه : ((تقصي عضو البرلمان من وزير مختص أو رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل لاحظه خلال أدائه لمهامه النيابية.))[2].

ويعرف بعض الفقهاء السؤال البرلماني بأنه : ((تمكين أعضاء البرلمان من الاستفسار عن الأمور التي يجهلونها، أو لفت نظر الحكومة إلى موضوع معين، وهو يمثل علاقة مباشرة بين السائل والمسؤول...))[3].

ويعرفه البعض الآخر بأنه : ((تقصي العضو البرلماني أمراً معيناً من رئيس الحكومة أو من وزير مختص.))[4].

ويعرفه آخرون بأنه : ((الاستفسار عن شيء ما داخل في اختصاص الوزير ويجهله مقدم السؤال وعلى ذلك فإن الغرض من توجيه السؤال هو مجرد الوقوف على الحقيقة فلا محل فيه للمناقشة))[5].

ويستهدف السؤال البرلماني حصول عضو المجلس النيابي السائل على معلومات حقيقية أو واقعية

---

[1] بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص 22.

[2] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 26.

[3] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، لبنان، 1973 ، ص459.

[4] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص10.

[5] مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، 2000، ص 292.

دون النظر إلى الناحية الإحصائية، وكذلك دفع وزير معين إلى اتخاذ عمل معين أو الامتناع عن عمل معين وقد يقدم العضو السائل ما يراه من حلول، كما قد يترك للوزير الموجه إليه السؤال تقديم مثل هذه الحلول[1]. ومن الممكن أن تؤدي مناقشة هذا الحلول إلى تشكيل لجنة تحقيق نيابية في الموضوع وهذا ما طبق في الدول التي لا تعرف نظام الاستجواب البرلماني[2].

ويتميز السؤال البرلماني ــ كوسيلة رقابية برلمانية ــ عن أدوات الرقابة البرلمانية الأخرى بأنه أحادي المصدر، أي أن مصدره عضو واحد من أعضاء المجلس النيابي، فالبرلمان لا يشترك فيه ولا يصدر قراراً بشأنه بخلاف الرقابة عن طريق الوسائل الرقابية الأخرى كالاستجواب وطرح موضوع عام للمناقشة حيث يتم تبني هذه الأدوات الرقابية بواسطة عدة أعضاء، فهي رقابة جماعية، كما أن الأسئلة البرلمانية تعتبر من أوسع وسائل الرقابة البرلمانية استخداماً وأكثرها تنوعاً من حيث الموضوعات التي تتناولها. وأن الأمر ينتهي في شأن الأسئلة بمجرد حصول السائل على إجابة المسؤول عنه، فإذا رأى العضو السائل أن الإجابة غير مرضية وأن الأمر من الخطورة مما يسوغ معه إثارة هذا الشأن في البرلمان طلب جعله محلاً لمناقشة عامة.

2 . الاستجواب

والاستجواب هو من إجراءات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية. وقد عرّفه الفقه المقارن على أنه : ((العمل الذي يكلف به عضو البرلمان رسميا، وزيراً لتوضيح السياسة العامة للحكومة أو توضيح نقطة معينة)).

أو هو : ((ذلك الإجراء الذي يمكن من خلاله لعضو البرلمان، أن يكلف الحكومة بتوضيح عمل معين أو السياسة العامة)).

---

[1] Lowell Lawrence, the Government of England, The Macmillan Company, vol I 1912, p: 33.

[2] إيهاب زكي سلام المرجع السابق، ص10.

فالاستجواب هو إجراء من الإجراءات المتبعة لتقصي حقيقة أو حقائق معينة تتعلق بأوضاع معينة في أحد الأجهزة التنفيذية. يُجرى على أساس تبادل الأسئلة من مقدم الاستجواب، يقابله إجابة الوزير أو رئيس الحكومة على الأسئلة، بهدف تحريك المسؤولية السياسية في مواجهة الحكومة أو أحد الوزراء.

وقد ظهر الاستجواب في فرنسا مع بداية دستور الثورة الفرنسية سنة **1791**. واختفى في دستور السنة الثالثة من الثورة، لأن الوزراء لم يسمح لهم بدخول المجالس التشريعية، ولم يكن بالإمكان مساءلتهم ولا استجوابهم. وبعدها عاد الاستجواب للظهور في ماي سنة **1831**[1].

وقد اختلف الفقه الدستوري حول تحديد أغراض الاستجواب، بسبب الاختلاف في تكييفه. فظهرت عدة اتجاهات فقهية :

الاتجاه الأول : يرى أن الغرض من الاستجواب هو نقد الحكومة وتجريح سياستها وليس مجرد الاستفهام عن شيء لا يعرفه النائب كالسؤال.

الاتجاه الثاني : يرى أن الغرض من الاستجواب هو كشف مخالفة من المخالفات السياسية أمام البرلمان. وإزاء هذه المخالفة لا يتردد البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، أو الوزير المختص. فالهدف من الرقابة هنا هو تحقيق الرقابة الموضوعية لسياسة الحكومة وليس نقدها.

الاتجاه الثالث : يرى أن القصد الحقيقي من الاستجواب لا يقتصر على نقد الحكومة وكشف مخالفتها وإنما يتعداها إلى ممارسة ممثل الشعب لدوره كرقيب للسلطة التنفيذية، خاصة في حالة انتمائه للمعارضة. ويكون الهدف من الاستجواب إثارة الرأي العام حول الممارسات التي خرج بها الوزير[2]. وجوهر الاستجواب أنه اتهام الوزارة _ سواء كلها ممثلة في رئيس الوزراء، أو بعضها ممثلة في أحد الوزراء _ وتجريح سياستها والرغبة في محاسبتها تمهيداً لسحب الثقة منها وعزلها.

[1] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 86.

[2] عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956، ص 293 وما بعدها .

3 . لجنة التحقيق

وهي من الآليات التي يمكن اللجوء إليها من أجل مراقبة النشاط الحكومي. وهي من الآليات المهمة التي يستخدمها البرلمان لرقابة أعمال السلطة التنفيذية. فمن خلالها يمكن للبرلمان التحقق من أي مخالفة أو تجاوز للقوانين والأنظمة في الدولة، وبالتالي حماية الدستور من أي تجاوز أو تعدي على أحكامه وقواعده.

فالتحقيق البرلماني إذن هو : ((وسيلة لرقابة البرلمان على الحكومة تمارسها عنه لجنة لتستظهر ما قد يهم البرلمان من حقائق في موضوع يدخل في اختصاصه، ويكون لها في سبيل ذلك كل السلطات التي تخولها لها النصوص، وتنهي مهمتها بتقرير ترفعه للبرلمان صاحب القرار النهائي.))[1]

أو أنه : ((عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية بوضع اقتراحات معينة (كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين أو تلافي أخطاء معينة) وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير.))[2] .

وحق البرلمانات في تشكيل لجان التحقيق حق قديم، فهو يعود في أصل نشأته إلى ما كان عليه الحال في إنكلترا ــ التي تعد أسبق الدول في تشكيل هذه اللجان ــ إلى أيام الملك **إدوارد الثاني** إذ تشكلت لجنة في سنة **1689** لمراقبة الأجهزة الحكومية. وكان سوء إدارة الحرب مع ايرلندا هو السبب في تكوين لجان الأسئلة والتحقيق. وبإجراء التحقيق حصل مجلس العموم البريطاني على السلطة الكاملة في متابعة السلطة التنفيذية وكان في بعض الأحيان يترتب على تقارير لجان التحقيق، تقرير مسؤولية الوزير، فيستقيل الوزير وتتغير بالتالي سياسة الوزارة[3].

[1] فارس محمد عبد الباقي علي عمران ــ التحقيق البرلماني ــ رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، 1998، ص28.
[2] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص120.
[3] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 124 .

وعرفت فرنسا لجان التحقيق البرلمانية عام **1828** عندما شكلت لجنة التحقيق في بعض المخالفات الاقتصادية[1]، حيث قامت غرفة النواب آنذاك بالمصادقة على لائحة مخصصة لتشكيل لجنة تحقيق لتسليط الضوء على بعض المخالفات المالية إلى غاية **1914.** و عملت لجان التحقيق في ظل قواعد غير محددة[2].

إن لجان التحقيق بمجرد الانتهاء من عملية البحث و التحري حول القضايا العامة التي شكلت من أجلها ينتهي عملها. ذلك لأنها لجان مؤقتة (**Ad-Hoc**) تزول بمجرد الانتهاء من عملها، والذي يكون بصدور تقرير نهائي تسلمه لرئيس المجلس، الذي يبلغه لأعضاء المجلس النيابي، و لرئيس الحكومة، كما يبلغ التقرير لرئيس الدولة ليكون عمل اللجنة مجرد عمل تحضيري للمجلس صاحب الولاية الأصلية[3]. وبعدها يتم النقاش حول إمكانية نشر التقرير، أو الاكتفاء بتوزيعه على النواب ورئيس الحكومة ليكون بذلك تقرير اللجنة سرياً.

يعتبر حق المجالس التشريعية في تشكيل لجان التحقيق من أهم الوسائل التي تزودها بها الدساتير في مواجهة السلطة التنفيذية، حيث تستطيع بهذه الوسيلة أن تفرض رقابة فعالة على أعمالها، لاسيما إذا ما شككت بصحة المعلومات المعطاة من قبل الحكومة بمناسبة سؤال مقدم إليها أو ما كشفت عنه المناقشة العامة في موضوع معين[4]. ولا يمكن للبرلمان أن يكتشف عيوب الجهاز الإداري سواء من الناحية المالية أو العسكرية أو السياسية أو الإدارية، كما لا يمكن أن يتعرف على حاجيات البلاد بغير هذه الطريقة.

وقد يكون الأمر خطيراً كخللٍ في جهاز من أجهزة الدولة أو حدوث فضيحة سياسية أو مالية[5] فيرغب المجلس في أن يستوضح الأمر، فيجري تحقيقاً قد يندب له عضو أو أكثر من أعضائه، وقد يشكل لجنة خاصة تسمى (لجنة تحقيق) تتولى دراسة الموضوع الذي شُكلت من أجله[6].

[1] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت _ دراسة مقارنة _ ط3، مكتبة دار العلوم، مصر، 1998، ص 926 .

[2] Yves Guchet, Droit Parlementaire, Paris, Economica, 1996, p55.

[3] سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري، رسالة دكتوراه، بن عكنون، 1984، ص 347 .

[4] عادل الطبطبائي، المرجع السابق، ص 926.

[5] عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1981، ص 91.

[6] عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات السياسية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، ط2، الكويت، 2003، ص 714.

ويميز هذه الوسيلة من وسائل الرقابة على الحكومة أنها لا تعتمد على ما يقدمه الوزراء لها من بيانات وإنما يتحرى البرلمان بنفسه ويستقي البيانات من مصادرها الأصلية، فلا يكون ثمة شك في صحة هذه البيانات[1]. ويمكن للبرلمان أن يقوم بكامل هيئته بإجراء هذا التحقيق، غير أن العرف الدستوري جرى على أن يشكل البرلمان من بين أعضائه لجنة تتولى التحقيق بسرعة وفاعلية. فتجري التحقيق وتقدم تقريراً عنه وبالنتيجة التي توصلت إليها. ولذلك تحرص أغلبية الدساتير على تقرير هذا الاختصاص للسلطة التشريعية فيها.

ويذهب بعض الفقهاء إلى القول بأن حق المجالس التشريعية في تكوين لجان التحقيق يثبت لها دون حاجة إلى نص دستوري يقرره لها باعتباره وسيلة من الوسائل الضرورية التي تتمكن عن طريقها من مباشرة اختصاصاتها الدستورية، وهو ما يذهب له بعض الفقهاء، ومنهم الفقيه الفرنسي **ديجي Duguit** الذي يرى بأن حق إجراء التحقيق حق طبيعي لكل مجلس نيابي، يكفي لتبريره الإستناد إلى النصوص الدستورية التي تجعل للمجلس حق اقتراح القوانين وإقرارها، فضلاً عن النصوص الدستورية التي تقيم المسؤولية الوزارية. ولما كان لكل مجلس نيابي بالبداهة أن يستوضح في المسائل التي يطلب إليه أن يفصل فيها، فهذا يقتضي أن يكون له، بل أن يكون عليه أن يستعمل كافة الوسائل التي تكفل له تولي سلطاته الدستورية وهو على علم تام بوقائع الحال، وفي مقدمة هذه الوسائل حق إجراء تحقيق برلماني في مسألة معينة من أجل الوصول إلى الحقيقة[2].

ويذهب البعض إلى تأسيس حق البرلمان في تكوين لجان التحقيق بأنه نتيجة طبيعية لحقه في اقتراح القوانين لأن منحه هذا الحق يتطلب تزويده بالمعلومات الضرورية والصحيحة التي تمكنه من مباشرة حقه في الاقتراح فحق البرلمان في تكوين لجان التحقيق هو نتيجة لازمة لحقه في اقتراح القوانين.

---

[1] عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1968، ص369.

[2] محمد جمال مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية، عمان، الأردن، 2003، ص50.

النوع الثاني: آليات الرقابة المرتبة للمسؤولية السياسية

إنّ المشرع لم يكتف بالنص على ما سبق ذكره من آليات فقط، بل أضاف آليات أخرى من شأنها أن ترتب المسؤولية السياسية للحكومة إذا ما تم تجسيدها عملياً.

والمسؤولية السياسية لأعضاء الحكومة أمام البرلمان هي جوهر النظام البرلماني. وتعني هذه المسؤولية فقدان الوزير أو الوزارة للسلطة متى ما فقد أو فقدت ثقة البرلمان الذي يجبر الوزير أو الوزارة على الاستقالة متى ما صدر منه (أي الوزير) أو منها (أي الحكومة) تصرف مستوجب للمساءلة وذلك بسحب ثقته منه أو منها[1] ويتبين من هذا التعريف أن المسؤولية الوزارية إمّا أن تكون فردية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف المستوجب للمساءلة خاصاً بأمرٍ يتعلق بوزارة معينة، وقرار سحب الثقة هنا لا يمس إلا الوزير المسؤول عن تلك الوزارة، وأما أن تكون مسؤولية تضامنية وذلك في حالة ما إذا كان التصرف المستوجب للمسؤولية خاصاً بالسياسة العامة للوزارة، وقرار سحب الثقة هنا يصيب الوزارة برمتها وبالتالي يجب عليها الاستقالة والانسحاب.

فالمسؤولية الفردية هي مسؤولية الوزير عن أعمال وزارته وقد نشأت هذه الأخيرة نتيجة تطور النظام الدستوري البريطاني. وبالرجوع إلى حالات المسؤولية الفردية في بريطانيا باعتبارها البلد الذي ظهرت فيه حالات المسؤولية الفردية بوضوح نجدها تتمحور أساساً حول شكوك في شخصية الوزير ذاته تصرفات أو سياسات شخصية، أو بسبب أعمال اتخذها الوزير.

أما المسؤولية التضامنية فتقتضي استقالة الحكومة بأسرها طالما أنها تمس الثوابت العامة لسياسة الوزارة هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن النظام البرلماني يقوم على التضامن الوزاري. فالمسؤولية التضامنية تجمع بين طرفين هما مجلس الوزراء من ناحية والبرلمان من ناحية أخرى. ولتوضيح المبادئ الخاصة بالمسؤولية السياسية لابد من النظر إليها من ناحية هذين الطرفين، فمن جهة مجلس الوزراء نجد ثلاثة عناصر هامة هي: سرية أعمال مجلس الوزراء، وحدة مجلس الوزراء والمسؤولية الجماعية عن

[1] عثمان عبد الملك، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت _ دراسة نظرية تطبيقية _ مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر 1981، ص24 .

القرار المتخذ. أما من جهة البرلمان نجد أن هناك ثلاثة عناصر هامة وهي : إمكانية محاسبة الحكومة عن أعمالها باستمرار، استقرار الأداء في حالة التعضيد البرلماني، والاستقالة في حالة سحب الثقة[1]. ومن هنا يتضح أن المسؤولية التضامنية للوزارة أمام البرلمان هي أخطر سلاح يملكه هذا الأخير في مواجهة السلطة التنفيذية ويقابله حق الحكومة في حل البرلمان.

ومن بين الآليات المرتبة للمسؤولية السياسية، نجد كلاً من مراقبة برنامج الحكومة، وبيان السياسة العامة وملتمس الرقابة، والتصويت بالثقة. والتي سندرسها على النحو التالي :

1 . مناقشة برنامج الحكومة

لما أقرّ الدستور للبرلمان إمكانية إثارة المسؤولية السياسية للحكومة، فإنه وفر له جملة من الآليات الرقابية التي تؤدي إلى انعقاد مسؤولية الحكومة، ومن بين هذه الآليات مناقشة برنامج الحكومة.

الأصل في غالبية الأنظمة البرلمانية أنّ السلطة التنفيذية ملزمة بموجب أحكام الدستور أن تضع برنامجاً لحكومتها بمجرد تعيينها، توضح من خلاله مخطط عملها وتصورها لكيفية إدارة وتنظيم شؤون الدولة وسياستها العامة الداخلية والخارجية[2]. وعليها بعرضه على الجهة المختصة قانوناً بمراقبة برنامجها للموافقة عليه (أي على السلطة التشريعية).

وحتى يتسنى لهذه الأخيرة بسط رقابتها على هذا البرنامج قبل الموافقة والتصديق عليه، لا بد من إجراء مناقشة عامة حول هذا البرنامج. وتعتبر الموافقة شرط أساسي لكي تباشر الحكومة اختصاصاتها.

قد تؤول المناقشة العامة إلى الموافقة على البرنامج، وهذا لا يطرح إشكالاً، والمناقشة في هذه الحالة تتيح للوزير الأول تقديم برنامجه أو مخططه للمجلس لإعلامه بخياراته السياسية واستراتيجيات خطته على المدى القريب والمتوسط والبعيد، وحشد تأييد النواب عبر آليات الإقناع التي يوفرها البرنامج على أن يتكفل المجلس النيابي بإصدار التشريعات اللازمة لتفعيل الإنجاز على الوجه المطلوب، كما يتاح

[1] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 158.

[2] علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، ط1، الكويت، مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، 2006، ص177.

للمجلس النيابي اعتماد المناقشة كأداة للإستعلام عن حقيقة أداء الجهاز التنفيذي والوسائل التي يستعين بها في الأداء، والمعايير التي رصدها لتقييم هذا الأداء، فتتشكل عبرها صورة واضحة لدى أعضاء المجلس عن هذا البرنامج، كما تنشأ عن الموافقة عليه رابطة متينة مبنية على الثقة والتعاون بين الجهاز الحكومي وأعضاء المجلس النيابي يحكمها الحرص المشترك على الاستجابة لتطلعات الناخبين.

وأثناء المناقشة يكون للنواب الحق في اقتراح التعديلات التي يرونها ضرورية حول البرنامج، والتي تتحدد من خلال المناقشة وتهدف إلى تصويب بعض النقاط وفقاً لرؤى بعض النواب وتوجهاتهم وتوجهات برامج أحزابهم، وتزداد حدة المطالب لدى أحزاب المعارضة بقدر حجم النقائص ومواطن القصور في البرنامج وتكون أكثر خطورة إذا كانت بعض بنود البرنامج تتعارض مع برنامج الأغلبية[1]. فيصبح التعديل أو التكييف شرطاً ضرورياً للموافقة على البرنامج، و في هذه الحالة على الوزير الأول أخذ هذه الاقتراحات بعين الاعتبار وأن يكيفه ويوجهه على ضوء المناقشة. وفي حالة التصويت على البرنامج بالرفض لوجود تعارض بين برنامج الحكومة وتوجه الأغلبية البرلمانية وأصبح التوفيق بين الاتجاهين غير ممكن عبر التكييف، فإن هذا يؤدي بالحكومة إلى تقديم استقالتها إلى رئيس الدولة.

2. بيان السياسة العامة

إذا كانت الحكومة ملزمة بموجب أحكام الدستور أن تعرض برنامجاً توضح من خلاله مخطط عملها وتصورها لكيفية إدارة وتنظيم شؤون الدولة، وسياستها العامة الداخلية والخارجية، على البرلمان للموافقة عليه.

فإنها كذلك ملزمة بإحاطة البرلمان علماً بما تم تنفيذه خلال السنة الماضية من البرنامج، وما هو في طور الإنجاز ويتم من خلال بيان السياسة العامة إبراز الصعوبات التي واجهت الحكومة، والأهداف المسطرة التي تنوي تحقيقها. وبذلك تكون الهيئة التي خولها المشرع ممارسة هذه الرقابة (البرلمان) تمارس سلطة الرقابة بطريقة فعالة.

[1] مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر، مخبر الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، د.س، ص83.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة ويمكن أن تختتم هذه المناقشة بإصدار لائحة يعبر فيها المجلس النيابي عن موقفه من البيان الذي قدمته الحكومة، قد يكون هذا الموقف مؤيداً للبيان، فيعبر من خلالها عن رضاه ومساندته للأداء الحكومي، أو قد يكون الموقف سلبياً يعبر عن امتعاض المجلس وسخطه عن هذا الأداء، فَيُضمِّن اللائحة أوجه القصور ومواطن الانحراف في البرنامج الذي صادق عليه المجلس فيكون هذا الموقف إنذاراً بوجود معارضة لسياستها[1].

وبالمقابل فإن الحكومة قد تستقيل لأن المجلس لا يعضدها، أو تتقدم بطلب التصويت بالثقة، أو تقدم وعوداً للبرلمان بمعالجة هذه النقائص وتصويب هذه الانحرافات.

كما يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس رقابة طبقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها والتي تختلف من دولة إلى أخرى ومن نظام قانوني لآخر.

3 . ملتمس الرقابة

تعتبر هذه الآلية الدستورية من أهم الآليات التي يترتب على استخدامها تقرير مسؤولية الحكومة وإسقاطها مباشرة. وهي المقابل لآلية الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية.

ويعد ملتمس الرقابة على الحكومة إحدى آليات الرقابة البرلمانية البعدية، التي تكون بمبادرة من النواب[2] وهذا للضغط على الحكومة وإجبارها على تقديم استقالتها ويتحقق هذا متى توافر النصاب القانوني المطلوب دستوريا[3].

هذه الآلية موجودة في النظام الإنكليزي، وتستخدم من طرف زعيم المعارضة ليس لإسقاط الحكومة _ لأن ذلك مستحيل بالنظر إلى حيازتها على الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم _ لكن لِلَفت الإنتباه إلى وجود خطأ جسيم ارتكبته الحكومة.

[1] الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، 1991، ص496.

[2] Philip Ardant, ,Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 14ème éd, Paris, L.G.D.J, 2002, p584.

[3] Patrice Gerald, et Jacques Meunier, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 3 ème éd, Montchrestien1998, p387.

دخلت هذه الآلية دساتير دول أوروبا الوسطى بعد الحرب العالمية الأولى، والدساتير الفرنسية لسنوات **1946**، **1958** في إطار ما عرف بالبرلمانية المعقلنة[1].

ولشرح هذه الآلية وتوضيح إجراءاتها، ارتأينا إعطاء مثال عن كيفية ممارستها طبقا لما هو منصوص عليه في الدستور الجزائري لسنة **1996**، وهذا بالنظر لأهميتها وما يترتب عليها من أثار.

فبالرجوع إلى نص المادة **135** من دستور الجزائر لسنة **1996** نجدها تنص على أنه : ((يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشة بيان السياسة العامة أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة. ولا يُقبل هذا الملتمس إلاّ إذا وقعه سُبع (**1/7**) عدد النواب على الأقل.))

وبحسب المادة **136** من نفس الدستور نجدها تنص على أنه : ((تتم الموافقة على ملتمس الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (**2/3**) النواب. ولا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (**3**) أيام من تاريخ إيداع ملتمس الرقابة.))

وبحسب المادة **137** من نفس الدستور فإنه : ((إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية.))

4 . التصويت بالثقة (بطلب من الحكومة)

وهو آلية تمنح للوزير الأول الذي يبادر للمطالبة بطلب الثقة حول السياسة التي انتهجتها وزارته وبهذا الإجراء يريد التأكد من مدى الثقة الممنوحة له من قبل المجلس، وهذا الإجراء يسير جنباً إلى جنب مع لائحة ملتمس الرقابة. فقد كانت عملية مراجعة الثقة هي الأصل في ظهور مبادرة البرلمان من خلال ملتمس الرقابة، وتم توسيعها إلى الحكومة من خلال طرح الثقة، وقد تطورت هاتان الآليتان خاصة على مستوى الإجراءات و التصويت[2].

[1]Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques, 16ème éd, Paris, Armand Collins, 1999, p234.
[2] Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, 3 ème éd, Paris, Dalloz, 1999, p94.

فالحكومة في النظام البرلماني تستطيع أن تطرح على البرلمان دائماً موضوع الثقة بها. وفي هذا دلالة على أن للحكومة سياستها الخاصة، وبالتالي فهي ليست مجرد مُنفِّذة للسياسة المحددة من طرف البرلمان[1].

ويتم طرح الثقة إماّ على أساس برنامج الحكومة أو بيان السياسة العامة، وإماّ على أساس نص قانوني والتمييز بين الحالتين هام ذلك أنه في الحالة الأولى لا تشترط الدساتير أغلبية خاصة، أمّا في الحالة الثانية فإنها تفرض إجراءات معقدة، ولا يمكن حجب الثقة عن الحكومة إلاّ بالأغلبية المطلقة من أعضاء الغرفة المعنية. فالحكومة لا تستطيع البقاء في الحكم أو الإستمرار فيه إلاّ بثقة البرلمان، وهو أخطر قرار فيما يتصل بالعلاقة بين البرلمان والحكومة لذلك تتولى الدساتير تنظيمه عادة لكفالة فاعليته من عدة نواح[2]. وعليه فالحكومة تلجأ إلى طلب التصويت بالثقة في الحالات التالية:

الحالة الأولى: حالة وجود معارضة للسياسة المنتهجة من طرف الحكومة. تلجأ هذه الأخيرة إلى طلب التصويت بالثقة من البرلمان، وهو يعتبر كرد فعل على المعارضة، خاصة إذا ما صوّت البرلمان لصالحها. وبالتالي يعد هذا انتصارًا للحكومة وتأكيداً لاستمرارية سياستها.

الحالة الثانية: وتكون في حالة نشوء خلاف بين الحكومة ورئيس الدولة، وبالتالي إذا نالت الحكومة ثقة النواب فذلك يؤدي إلى تدعيم موقفها أمام رئيس الدولة. أمّا إذا حدث العكس فإنها تقدم استقالتها .

الحالة الثالثة: وتكون في حالة لجوء الحكومة للبرلمان لطلب التصويت بالثقة، إثر تقديم بيان السياسة العامة أمام النواب[3]. كما يمكن للوزير الأول طلب التصويت بالثقة متى ما رأى ذلك مناسباً، فَله سلطة اختيار الظرف والمناسبة التي يراها ويقدر أنها ضرورية لذلك.

من خلال هذا السرد لكيفية مباشرة السلطة التشريعية لرقابتها على السلطة التنفيذية، نخلص للقول بأن هذه الآليات التي ترتب المسؤولية السياسية _ السالفة الذكر _ يمكن من خلالها التفرقة بين نوعي المسؤولية التي سبق الحديث عنها. فمعارضة البرلمان لسياسة وزير معين، أو كيفية تسيير قطاع

[1] Bernard Chantebout, ,op.cit, p229.

[2] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص492.

[3] عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ريحانة، الجزائر، 2002، ص 136 .

معين، تؤدي إلى المسؤولية الفردية، أما معارضة البرلمان للتوجهات الكبرى لسياسة بعض الوزراء أو الحكومة بكاملها تؤدي إلى المسؤولية التضامنية[1].

كما نخلص للقول بأن السلطة التشريعية إلى جانب قيامها بالرقابة على أعمال السلطة التنفيذية للتأكد من سلامة تصرفاتها ومطابقتها للدستور، فإنها كذلك تقوم بالرقابة على دستورية مشروعات أو اقتراحات القوانين سواء تعلق الأمر باقتراحات القوانين التي تقدمت بها هي، أو مشاريع القوانين التي قامت السلطة التنفيذية بإعدادها لأنه وخلال الدورة الطويلة التي يمر بها القانون قبل إصداره فإنه يخضع لعدة عمليات مراقبة لمدى دستوريته. وهذه العمليات الخاصة بالمراقبة تعتبر عمليات عادية مرتبطة بإجراءات وضع القانون ذاته.

فالسلطة التشريعية أثناء قيامها بعملية وضع القانون وقبل أن تصدره، فإنها تقوم بعمليات رقابية مختلفة منذ أن ينشأ القانون كاقتراح، وتتم دراسته في اللجان التشريعية، ويصاغ في لجان الصياغة حتى يعرض على أعضاء السلطة التشريعية للتصويت عليه، فخلال هذه المراحل يمكن لهذه الأخيرة الاعتراض على مشروع القانون في أي مرحلة من تلك المراحل بحجة عدم دستوريته .

كما يمكن اعتبار ازدواج مجلس البرلمان وقيام أحدهما بمراجعة ما وافق عليه الآخر، نوعاً من الرقابة العامة على دستورية مشاريع القوانين. لأنه قد لا ينتبه أحد المجلسين إلى ما في مشروع القانون الذي وافق عليه من تعارض مع الدستور، وينتبه المجلس الآخر لذلك. وهذا ما أخذت به الجمعية التأسيسية في فرنسا بعدما رفضت اقتراح **سييز** بإنشاء هيئة محلفين دستورية تتولى الرقابة على دستورية القوانين، وذلك بالتحقق من مدى مطابقة القوانين للدستور، والتي يمكن لها إلغاء القانون في حالة مخالفته للدستور، واكتفت بذلك الجمعية التأسيسية في ظل دستور السنة الثامنة للجمهورية الفرنسية لسنة **1799** بتقسيم السلطة التشريعية إلى مجلسين، يكون كل منهما رقيباً على الآخر لضمان عدم مخالفته للدستور.

وبما أن السلطة التنفيذية قد أجاز لها القانون أن تقوم باقتراح مشاريع القوانين، فإن هذه الأخيرة عندما تقوم بإعداد هذه المشاريع، فإنها ملزمة بعرضها على البرلمان للمصادقة عليها. والبرلمان عند

[1] فوزي أو صديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري – النظرية العامة للدساتير– ط1، ج2، د.م.ج، الجزائر، 1994، ص 116.

نظره لها فإنه يدرس مدى ملائمة هذه القوانين، وكذا مدى مشروعيتها وعدم تعارضها مع النصوص الدستورية. وبالتالي فالبرلمان يلعب دور رئيسي وأساسي وأوّلي لمراقبة مدى دستورية القوانين، وعدم تعارضها مع نصوص الدستور، إلى جانب مراقبته لأعمال الحكومة.

ومن أبرز التطبيقات للرقابة بواسطة السلطة التشريعية نذكر ما يلي:

الدستور البلغاري لسنة **1947** الذي نص في مادته **25** على اختصاص السلطة التشريعية ذاتها بحق البحث فيما إذا كانت الشروط التي يتطلبها الدستور في القانون قد روعيت من عدمه، وأيضا البحث فيما إذا كان القانون مخالفا للدستور.

كما نجد من ناحية أخرى بأن دستور الصين الشعبية الصادر في **20 سبتمبر 1954** قد جعل مراقبة تطبيق الدستور من بين اختصاصات المجلس الوطني لنواب الشعب، وهذا الأخير هو من يتولى السلطة التشريعية وهذا بناءاً على نص المادة **20** منه.

وهناك من الدول من خصت سلطة مباشرة الرقابة بواسطة رئيس السلطة التشريعية كما هو الحال بالنسبة لدستور السويد الصادر في **1806** حيث نص في مادته **61** على حق رئيس المجلس النيابي في منع التصويت على مشروع قانون غير دستوري.

وكذالك الأمر في فرنسا حيث ينص دستورها لسنة **1958** على حق رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية أن يقرر عند المناقشة حول اقتراح قانون، عدم فتح باب المناقشة لأن الاقتراح غير دستوري ولكل عضو أن يطلب ذلك لذات السبب أو يتدخل للتذكير باللائحة، والجمعية الوطنية هي التي تقرر أخيراً ما إذا كان الاقتراح دستورياً أم لا ؟

إضافة إلى ممارسة الرقابة بواسطة أعضاء السلطة التشريعية كما هو الحال بالنسبة للّجنة الدستورية في دستور **1946** الفرنسي. وهذه الأخيرة كانت تتشكل من بين أعضاء الجمعية الوطنية وأعضاء مجلس الجمهورية.

وكذلك الأمر بالنسبة للدستور الألباني الصادر في **5 مارس 1946** طبقا للمادة **54** منه. والدستور التشيكوسلوفاكي الصادر في **1948/05/09** طبقا للمادة **65** منه. وكذا دستور ألمانيا الديمقراطية

الصادر في **1968/04/08** طبقا للمادة **89 / 3**. والدستور اليوغسلافي الصادر في **1946** طبقا للمادة **74** منه.

فالهدف من هذه الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية والتي اصطلح الفقه على تسميتها " بالرقابة العادية " هو ضبط أحكام مشروع القانون ومراجعته حتى لا تتعارض مع أحكام الدستور وهي موجودة في أغلب النظم.

ثانيا : آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يوحي لأول وهلة استقلال كل سلطة عن السلطات الأخرى استقلالاً تاماً. فذلك فهم خاطئ لأن الواقع يكذب ذلك. فالحقيقة أن الحكومة تتدخل في سير عمل البرلمان. بل تتحكم في عمله أحياناً. حتى قيل أنه في إنكلترا ــ مهد النظام البرلماني ــ الحكومة هي التي تعد مقدّماً جدول أعمال مجلس العموم[1].

إن مبدأ الفصل بين السلطات قد يعني الفصل المرن بينها، أي أن يكون الفصل عضوياً لا وظيفياً. بمعنى أن التعاون، والتوازن بين السلطات لابد كائن. وأن مدى هذا التعاون، والتوازن يختلف من نظام سياسي إلى آخر. فبالنسبة للوسائل التي تملكها السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان نجدها تتنوع وتختلف بحسب ما هو منصوص عليه في دستور كل دولة. ومن أهم هذه الوسائل[2] :

حل البرلمان، إصدار القوانين، حق طلب إجراء مداولة ثانية...إلخ. وسنفصل ذلك على الوجه التالي:

1- حل البرلمان

يقصد بالحل إنهاء عهدة البرلمان قبل انتهاء المدة القانونية المحددة لها بالدستور. ويعتبر حق الحل من أهم وسائل رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية. وهو يقابل في خطورته المسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان.

[1] فوزي أو صديق، المرجع السابق، ص 172.

[2] اكتفينا في هذه الدراسة بالتطرق لبعض الآليات الرقابية دون سواها، و التي تتجلى فيها الصفة الرقابية. حيث أنه من الآليات الأخرى ما لا تتجلى فيه هذه الصفة، فهي آليات للموازنة بين السلطات أكثر منها آليات للرقابة.

تتناول معظم دساتير دول العالم مسألة حل البرلمان بطرق مختلفة، ففي حين تمر بعض الدساتير مراً سريعاً على هذه المسألة، نجد دساتير أخرى تتناولها بشكل مفصل، بينما قلت الدساتير التي لا تتطرق إلى المسألة مطلقاً. ويقصد بذلك حل البرلمان قبل نهاية مدته القانونية.

ومن حيث معالجة مسألة حل البرلمان وتعدد دوافع اللجوء إلى استعمال هذا الحق، تختلف دول العالم فيما بينها تجاه هذه المسألة، ويعود ذلك إلى جملة أسباب أهمها فلسفة الدستور وطبيعة النظام السياسي ومدى التوازن بين سلطات الدولة الناشئ عن فلسفة الدستور.

فيتّسم النظام البرلماني غالباً، بقدرة رئيس الدولة على حل البرلمان إذا أصبح التعاون بينه وبين الوزارة مستحيلاً، وبهذا فإنه يكفل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبدونه تصير الحكومة خاضعة لسيطرة البرلمان.

إلاّ أنه في بعض الأنظمة البرلمانية، مثل إسرائيل، التي تتمتع فيها الحكومة بالصلاحيات التنفيذية الواسعة ويعتبر رئيس الدولة منصباً فخرياً، لا يستطيع أحد حل البرلمان إلاّ البرلمان نفسه من خلال إصدار قانون خاص بذلك.

وفي الأنظمة الرئاسية كالولايات المتحدة الأمريكية لا يملك أحد سلطة حل البرلمان حتى رئيس الجمهورية فلا يستطيع رئيس الدولة في الولايات الأمريكية أن يحل الكونغرس، ولا يملك دعوته للانعقاد، كما لا يملك الكونغرس سلطة عزل الرئيس أو اختيار الوزراء أو مسائلتهم أو حجب الثقة عنهم فيما يعرف بأسلوب الفصل شبه التام بين السلطات.

وفي الأنظمة شبه الرئاسية، مثل فرنسا، يستطيع رئيس الجمهورية حل البرلمان ولكن بالتشاور مع رئيس الحكومة.

هناك شكل آخر من أشكال حل البرلمان يقوم على إجراء استفتاء شعبي. ففي بعض الدساتير، مثل الدستور المصري، لا يملك رئيس الجمهورية حل البرلمان إلاّ عند الضرورة وبعد إجراء استفتاء شعبي وموافقة أغلبية المشاركين في الاستفتاء. ويعتبر الخلاف بين الحكومة والبرلمان وتطوره إلى حجب الثقة عن الحكومة أو استقالتها أحد أسباب حل البرلمان أو تشكيل حكومة جديدة في الكثير من الدساتير. فهناك بعض الدساتير التي تمنح رئيس الدولة حق حل البرلمان في مثل هذه الحالة وغيرها مما

يعتبر قصوراً في خلق التوازن المطلوب بين السلطات _ وكأن ذلك وسيلة بيد السلطة التنفيذية وخاصة رئيس الدولة_ للتخلص من أزمة سياسية.

تتنوع دساتير الدول فيما بينها أيضاً عندما يتكون البرلمان من مجلسين، ففي بعض هذه الدساتير يسري حل البرلمان على المجلسين في حين يسري في معظمها على أحدهما وخاصة المجلس المنتخب مع وقف جلسات المجلس الآخر في نفس الوقت. علماً أن هناك فروقات متعددة بين الدساتير.

وقد أثارت آلية حل البرلمان الممنوحة للسلطة التنفيذية جدلاً فقهياً حول طبيعتها ومشروعيتها وقد انقسمت آراء الفقه بهذا الصدد إلى ثلاثة اتجاهات:

الإتجاه الأول : ويؤيده كثير من الفقهاء، ويرى أن هذه الآلية تمثل اعتداء على حق ممثلي الشعب وأنها تتعارض مع مبدأ فصل السلطات، ومبدأ سيادة الأمة، لأن الشعب ينتخب المجالس النيابية لمدة معينة، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء وكالتها[1].

الإتجاه الثاني : يعتبر أصحابه أن الحل يكون بطبيعته مشروعاً، ولا يتناقض مع مبدأ سيادة إرادة الشعب، بل على العكس يؤكدها إذ يترتب عليه الرجوع إلى هذه الإرادة، كما أنه لا يجافي مذهب فصل السلطات، بل على العكس يعززه، إذ يجعل للوزارة حق القضاء على البرلمان، إذا ما أراد الاستبداد بها[2].

الإتجاه الثالث : ينادي أنصاره بقصر استخدام آلية الحل على حالات معينة، ويبدو أن هذا الإتجاه يحاول تلافي عيوب إساءة استخدام هذه الآلية عن طريق تحديد الحالات التي لا يجوز استخدام الحل إلا في حالة توافرها[3].

[1] إبراهيم درويش، النظام السياسي، ط4، دار النهضة العربية، القاهرة، 1973، ص 142.

[2] بشير علي محمد باز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2004، ص64.

[3] حسن الحسن، المرجع السابق، ص167.

2- إصدار القوانين (الإعتراض المطلق)

الإصدار هو عمل قانوني من شأنه أن يجعل القانون الذي أقره البرلمان نافذاً. و قد عرّف **جورج بيردو George Burdeau** الإصدار بقوله : ((الإصدار هو العمل الذي بمقتضاه يطابق رئيس الجمهورية النص القانوني، يعاين مدى شرعية تَبَنِّيه، ويصرح بقبوله...))[1]

أمّا مجلس الدولة الفرنسي فعرّف الإصدار بقوله : ((العمل الذي بمقتضاه يشهد رئيس الدولة على وجود قانون، ويعطي الأمر إلى السلطات العمومية لملاحظته و العمل على تطبيقه.))

ويذهب بعض الفقه إلى أن الإصدار يمكن أن يُكيّف على أنه سلاح بيد رئيس السلطة التنفيذية يعتمد عليه لتبرير تصرفاته ومسايرته والتقيد بإرادة السلطة التشريعية، فقيامه بالإصدار يُبْعِدُ عنه التهمة بعرقلة تنفيذ إرادة البرلمان[2]. ويرى غالبية فقهاء القانون الدستوري أن الإصدار ليس إلاّ الإظهار الخارجي للقانون[3].

وعلى أية حال، فإن ما انتهى إليه فقهاء القانون هو أن حق التصديق يعتبر جزءاً من العملية التشريعية فهو الذي يعطي به رئيس الدولة الإقرار الضروري الذي لا يمكن أن يصبح القانون واجب النفاذ بدونه وبذلك يعتبر عنصراً أساسياً في العملية التشريعية[4]، باعتباره إجراءاً تشريعياً[5].

وبجانب ذلك فإنّ المقرّر لرئيس الدولة أن يراقب القانون الموافق عليه من قبل البرلمان بالإصدار والنشر[6] وهذا ما يجعل منه آلية رقابية في هذا الصدد.

وبذلك يعد التصديق مرحلة من مراحل إعداد القانون، وهو مظهر آخر لاشتراك السلطة التنفيذية مع البرلمان في الاضطلاع بالوظيفة التشريعية.

---

[1]George Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques, 14ème éd, Paris, L.G.D.J, 1969, p567.

[2] سعيد بوالشعير، المرجع السابق، ص288.

[3] يحي الجمل، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص220.

[4] أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ــ دراسة مقارنة ــ رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، 2003، ص147.

[5] Felix Moreau, Précis Elémentaire de Droit Constitutionnel, 7ème éd, Librairie de La Société du Recueil Sirey, Paris, 1911, p326.

[6] عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2002، ص176.

من العرض السابق يتّضح أن إصدار القانون من أخطر الآليات التي تملكها السلطة التنفيذية لمراقبة عمل البرلمان من خلال الاشتراك معه في عملية التشريع، وذلك بإجماع الفقه على أن حق الإصدار يعتبر حقاً تشريعياً، بل ذهب البعض أن السلطة التشريعية كلها تتركز فيه.

ومن الفقهاء من يرى بأن الإصدار هو السلطة التشريعية مقيّدة بشرط، ويذهب فريق آخر إلى أن الإصدار سلطة تشريعية متمّمة، وفي كل الأحوال فهم جميعاً يرون فيه حقاً تشريعياً[1].

3– طلب إجراء مداولة ثانية (الاعتراض النسبي)[2]

وهذا الحق يتفق مع مبدأ فصل السلطات، وهو من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو حق تنفيذي من طبيعته أن يؤثر على السلطة التشريعية، فهو من جهة، محاولةٌ لإلغاء القانون، ومن جهة أخرى، إجبارٌ للسلطة التشريعية على إعادة فحص القانون[3]. ويشمل الإعتراض القانون ككل أو نصوص محددة منه[4].

وهو وسيلة ذات تأثير مباشر على اختصاصات المجالس التشريعية، إذ يمكن لرئيس الدولة أن يطلب من البرلمان إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه خلال مدة معينة، وعندها لا يتم إقراره إلا بنسبة أعلى من النسبة التي أُقر بها في الأول.

يفهم من ذلك أن الغرض من هذه الوسيلة قد يؤول إلى أحد الاحتمالين؛ إمّا إجبار رئيس الدولة على إصدار القانون في حالة التصويت على هذا القانون من جديد، أو سقوط مشروع هذا القانون بعدم القدرة على بلوغ النسبة المطلوبة للتصويت عليه. وبالتالي تَدَخُّل السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية.

والحقيقة أن طلب إجراء مداولة ثانية أو حق الإعتراض التوقيفي _ كما يسمى أيضا __ يستخدمه رئيس الدولة لأسباب سياسية كعدم الملائمة، أو أسباب قانونية كمخالفة الدستور.

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص70.

[2] عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي، القاهرة 1980، ص113.

[3] حسن الحسن، المرجع السابق، ص170.

[4] فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص409.

وهذا ما تؤكده تجارب بعض الدول، إذ أن التطور الذي مرت به سلطة الإعتراض لم يقف عند تزايد عدد مرات مباشرتها، إنما يشمل توسعاً في أسباب مباشرتها.

فبعد أن كان الرؤساء لا يعترضون على المشروعات إلاّ إذا تضمنت اعتداءاً على اختصاصاتهم، أو بَدَتْ منافية لأحكام الدستور. صاروا يعترضون على المشروعات التي يرونها ضارة في مضمونها أو أهدافها ولو لم تكن مخالفة للدستور في شئ.

وتُثبت التجارب أن آلية الإعتراض تعلق حياة المشروع على أغلبية مرتفعة قلّما يتمكن المجلس النيابي من تحصيلها[1]. ومن الأفضل وضع قيد ولو شكلي يلزم الرئيس عند استخدام هذه السلطة بإبداء الأسباب التي دعته لذلك كما هو معمول به في النظام الأمريكي[2]، وكما كان منصوصاً عليه في المادة **50** من دستور الجزائر لسنة **1963** حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى المجلس الوطني خلال الأجل المحدد لإصدار القوانين التداول في شأنها مرة ثانية بموجب رسالة مبيناً الأسباب التي دعته لذلك، حيث لا يمكن رفض طلبه هذا.

والفقه الدستوري مستقر على التفرقة بين حق الاعتراض المطلق وحق الاعتراض النسبي. فالاعتراض المطلق أو ما اصطلح على تسميته برفض التصديق حق مطلق يتمتع به رئيس الدولة، إذا ما اعترف له به مساوياً للبرلمان في العملية التشريعية، فالقانون لا يصدر إلا إذا اقره البرلمان ووافق عليه رئيس الدولة، إن تصديق الرئيس هنا يغدو شرطاً أساسياً لصدور القانون، ولا يمكن للبرلمان على الإطلاق أن يتغلب على إرادة الرئيس. ولذلك فإن حق التصديق يعتبر حقاً تشريعياً، هذا بإجماع الفقهاء[3] ذلك أن هذا الحق يعتبر عملاً تشريعياً فرئيس الدولة عندما يملك استخدامه بهذا المعنى يعتبر عضواً أساسياً في العملية التشريعية له من الإرادة في التشريع ما للبرلمان.

أما حق الاعتراض النسبي فهو مجرد حق تنفيذي يستخدمه رئيس الدولة باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية وكل ما يترتب عليه من أثر ينحصر في تأجيل صدور القانون ريثما تعاد دراسته مرة أخرى في

[1] سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار المعارف، الإسكندرية، 1980، ص241.

[2] Bernard Chantebout, op.cit, P 122.

[1]محمد سليم محمد غزوي، نظريات حول الديمقراطية، دار وائل، الأردن، عمان، 2001، ص134.

ضوء اعتراضات وملاحظات رئيس الدولة، ويمكن إذا أصر البرلمان على رأيه أن يصدر القانون[1]. فهذا الحق لا يدخل في العملية التشريعية بأي حال من الأحوال فهو كما ميزه **مونتسكيو** حق منع لا حق تقرير، وهو بهذه الصفة وسيلة من وسائل الحكمة والحيطة تسمح للسلطة التنفيذية من تلطيف اندفاع السلطة التشريعية واستبدادها وحماية لحقوقها التنفيذية في الوقت نفسه؛ أي أن الاعتراض هو عبارة عن سلطة محدودة فهو حق يتيح للسلطة التنفيذية فرصة تنبيه السلطة التشريعية إلى الأخطاء التي تقع فيها[2]. وطبقاً لذلك فالقانون لا يفقد شيئاً من كيانه لأنه يحمل سلطة الإجبار بمجرد أن قرره البرلمان وإنما يقوم الاعتراض على تنفيذ القانون لأسباب أخرى يبديها رئيس السلطة التنفيذية للبرلمان الذي يظل هذا الأخير صاحب الأمر التشريعي وحده فإن أخذ بأوجه الاعتراض أهمل القانون أو عدله وإلا أقره واضطر رئيس السلطة التنفيذية إلى تنفيذه بلا اعتراض جديد[3].

فرئيس الدولة إذا ما اعترض على القانون رده إلى البرلمان في خلال فترة معينة ويستطيع البرلمان أن يتغلب على هذا الاعتراض بأغلبية معينة، فكل ما يفعله رئيس الدولة أنه يبين للبرلمان المصاعب التنفيذية التي يمكن أن تترتب من جراء هذا القانون. فالاعتراض هنا سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت ولكنها لا تتساوى في قوتها مع سلطة البرلمان.

إلا أن جانباً من الفقه يرى في حق الاعتراض حقاً تشريعياً لأن مشروع القانون لن يصبح قانوناً ما دام في وسع رئيس الدولة أن يعترض عليه، فموافقة البرلمان على مشروع القانون لا تجعل منه قانوناً نهائياً وإنما يبقى دون ذلك إلى أن يرفع القانون إلى رئيس الدولة فإذا وافق على المشروع اكتملت العملية التشريعية.

وترتيباً على ذلك فإن وجود أية عقبة تحول دون استكمال هذه العناصر يؤدي إلى منع اكتساب النص قوة القانون.

[1] السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليل لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، 1953، ص321.
[2] السيد صبري، نفس المرجع، ص309.
[3] مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص479.

فضلاً على أن الرئيس عندما يتدخل لحماية حقوق السلطة التنفيذية أو للدفاع عن الدستور مستخدماً حقه في الاعتراض فإنه يباشر أعمالاً من جنس الأعمال التي يزاولها البرلمان، فهو يراقب وجود القانون ويلاحظ مدى توافر الشروط التي استلزم الدستور وجودها لاكتماله، فعمل الرئيس بحق الاعتراض لا يختلف من الناحية الموضوعية عن عمل البرلمان فهو يثير في ذهن رئيس الدولة المشاكل نفسها التي تشغل البرلمان، فرئيس الدولة يمارس حق الاعتراض النسبي بوصفه جزءاً متمماً للعملية التشريعية، أي باعتباره عضواً في السلطة التشريعية[1].

وما ينبغي التأكيد عليه في هذا المجال أيضا هو ضرورة التمييز بين حق التصديق وحق الاعتراض باعتبارهما وسيلتين مختلفتين تمام الاختلاف، فالأول هو عبارة عن سلطة حق تقرير فهو بذلك سلطة مطلقة. أما الاعتراض فهو حق منع ذو سلطة محددة[2]. وعليه فإنه يمكن التمييز بينهما سواء من حيث المضمون أو من حيث طبيعة كل منهما أو من حيث الآثار المترتبة على ذلك.

أ – أما من ناحية المضمون : فيقصد بالتصديق حق رئيس الدولة في أن يوافق على مشروع قانون ما أقره البرلمان قبل إصداره[3]. وتكون موافقة الرئيس على هذه المشروعات ضرورية وملحة قبل الإصدار حتى يسبغ عليها صفة القانون، فإذا رفض رئيس الدولة الموافقة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان انتهى المشروع نهائياً، وعليه تكون سلطة رئيس الدولة في التصديق وعدم التصديق عبارة عن سلطة مطلقة لا تقف أمامها سلطة أخرى[4]. بينما يقصد بحق الاعتراض مجرد توقيف رئيس الدولة لمشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان برده إلى المجلس النيابي بحيث إذا دعا البرلمان النظر في ذلك المشروع وأقره مرة أخرى صدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة، والملاحظ أن غالبية الدساتير تأخذ بحق الاعتراض التوقيفي ولم تأخذ بحق التصديق (الاعتراض المطلق) ذلك لأن هذا الأخير يتنافى مع المبادئ الديمقراطية[5].

---

[1] محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1967، ص355.

[2] محمد كامل ليلة، المرجع السابق، ص355.

[3] فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974 ، ص633.

[4] وحيد رأفت، ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937، ص394.

[5] محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، 1973، ص818.

ب – ومن حيث الطبيعة : فحق التصديق حق تشريعي يمارسه رئيس الدولة باعتباره عضواً أصيلاً في السلطة التشريعية له من حق الإدارة في التشريع ما للبرلمان، أما حق الاعتراض فهو حق تنفيذي يمارسه رئيس الدولة باعتباره مساهماً في العمل التشريعي ليس إلا، بحيث أن إرادته لا تتساوى وإرادة البرلمان، بل أن إرادة هذا الأخير تتفوق على إرادة رئيس الدولة بحيث إذا أصر البرلمان على رأيه استوجب صدور القانون رغم الاعتراض عليه[1] _كما سبق وبينا _

ج _ ومن حيث الآثار : من المسلم به أن التصديق إجراء لا يتم القانون إلا به، بحيث إذا تخلف لا يظهر القانون إلى الوجود، إذ لا تكون لموافقة المجلس النيابي عليه قيمة دون اقتران ذلك بالتصديق لذلك قيل أن حق التصديق يعد من أخطر الوسائل التشريعية بحيث يترتب على عدم التصديق القضاء المبرم على مشروع القانون الذي وافق عليه البرلمان، وذلك بأن يكون عدم التصديق من قبل رئيس الدولة اعتراضاً نهائياً لا يمكن التغلب عليه بتكرار موافقة البرلمان على المشروع ولو بالإجماع. أما الاعتراض إذا تم فليس من شأنه إلا مجرد إيقاف إصدار القانون وإعادة المناقشة فيه والتصويت عليه في البرلمان من جديد، بحيث يملك المجلس النيابي في الأخير فرض رأيه بإقرار القانون ثانية وإجبار رئيس الدولة من ثم على إصداره، فعدم التصديق منع نهائي من إصدار القانون بينما يترتب على الاعتراض مجرد إيقاف مؤقت للإصدار يمكن للبرلمان إزالته بالموافقة على القانون من جديد[2].

وهكذا يتبين لنا الفارق بين حق التصديق وحق الاعتراض، فبينما يفترض الحق الأول أن سلطة رئيس الدولة في الموافقة على مشروعات القوانين هي سلطة مطلقة نهائية لا يمكن أن تقف أمامها سلطة أخرى يفترض الحق الثاني أن سلطة رئيس الدولة في توقيف مشروعات القوانين تكون سلطة نسبية مؤقتة تقف أمامها سلطة البرلمان الذي يمكن أن تكون له الغلبة إذا ما أقر مشروع القانون مرة أخرى.

[1] السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط4، المطبعة العالمية، القاهرة، 1949، ص309.

[2] محمد طه بدوي، ومحمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والاجتماعية، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، القاهرة، 1958، ص148.

الفرع الثاني: الرقابة المتبادلة بين السلطة القضائية وباقي السلطات

بداية يجب القول أن مبدأ الفصل بين السلطات يكرس مفهوم الاستقلال لجميع السلطات بتحديده مهام محددة لكلّ منها ولا يسمح بتدخل أية سلطة في صلاحيات الأخرى، ولكن مبدأ فصل السلطات لم يكن حائلاً دون تدخل باقي السلطات في عمل السلطة القضائية بأشكال مختلفة.

وبخصوص الرقابة المتبادلة بين السلطة القضائية وباقي السلطات، وانطلاقاً من أن استقلالية القضاء مرتبطة بصورة تقليدية بمبدأ فصل السلطات فإن إيقاف السلطة بالسلطة _ بحسب تعبير **مونتيسكيو** _ من شأنه تلقائياً طرح مسألة العلاقة بين السلطات الثلاث، حيث يحكم ذلك منطق أن القضاء بحكم كونه سلطة دستورية موازية للسلطتين الأخريين يجب أن يكون بالضورورة منفصلاً عن هاتين السلطتين، وبالتالي مستقلاً عنهما[1].

ولنا أن نتساءل عن موقع هذه السلطة وتنظيم العلاقة بينها وبين غيرها من السلطات، لأن لهذا الأمر أهميته البالغة في تحديد رقابة السلطة القضائية على غيرها من السلطات. فكما هو الشأن بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الدستور أقام كذلك للسلطة القضائية وأعطاها من الوسائل الرقابية ما يمكنها من مواجهة هاتين السلطتين وإحلال التوازن بينها. ومنه فإن دراستنا بهذا الشأن سوف تكون على النحو التالي:

أولاً: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية

ثانياً: آليات رقابة السلطتين التنفيذية والتشريعية على السلطة القضائية

[1] نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، ط1، ، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان، 2003، ص15.

أولاً: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية[1]

السلطة القضائية هي تلك السلطة التي تتولى تطبيق القانون عند الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد، أو بينهم وبين إحدى جهات السلطة العامة في الدولة[2]. وتحتل السلطة القضائية حسب نظرية الفصل بين السلطات المرتبة الثالثة بجانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي الأمينة على القانون وتطبيقه[3]. وللسلطة القضائية أكثر من تعريف في الفقه الدستوري نكتفي بأن نورد واحداً منها. فيمكن تعريف السلطة القضائية بأنها : ((تلك السلطة المختصة بتفسير القانون وتطبيقه على المنازعات التي تعرض عليها))[4].

من المتفق عليه أن القضاء ضروري لتسوية أي نزاع قد يحدث بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو من ألزم الضرورات حتى تنهض هذه السلطات بمسؤولياتها على النحو المطلوب[5]، بالحسم القانوني في هذه النزاعات ليعود في النهاية بتدعيم أسس التفاهم بينها وتفعيل علاقات التعاون المشترك المنشود.

كما أن وجود محاكم مستقلة بوجه الحكام، محاكم تستطيع ممارسة الرقابة عليهم، هو أحد أوجه مبدأ فصل السلطات[6].

والجدير بالذكر أن وظيفة السلطة القضائية باعتبارها الوظيفة الثالثة للدولة ليست وظيفة سياسية تبعاً لكونها تنحصر أصلاً في الفصل في المنازعات التي تنشأ بين أفراد معينين بذواتهم، أو بينهم وبين إحدى جهات السلطة العامة في الدولة، مما يصبغ على أحكامها وقراراتها سمة النسبية، فهي لا تتصف بالعمومية والتجريد كما هو عليه الحال في القواعد القانونية، وعليه يظل القضاء من حيث

---

[1] لمزيد من الاطلاع أنظر: عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، 2008، ص163- 181.

[2] ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، 2005، ص21.

[3] محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964، ص267.

[4] بشير محمد علي باز، حل المجلس النيابي، المرجع السابق، ص16.

[5] محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي، ط2، المكتب الجامعي الحديث، الإسكندرية، 2005، ص314.

[6] موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري _ الأنظمة السياسية الكبرى _ ترجمة جورج سعيد، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992، ص142.

المبدأ يشكل هيئة لاسياسية، ويظل القضاة موظفين لا حكاما[1]، إذ ليس للقضاء صفة _ سلطة دستورية _ بمعنى **Pouvoir** ولكن فقط سلطة بمعنى **Autorité** ما يجعلها في نفس الوضع والمكانة مع السلطة الإدارية كما تؤكد ذلك الكثير من الدراسات[2].

وفي الجزائر أصبح القضاء سلطة من السلطات الدستورية[3]، بصدور دستور **1989**[4] بعد أن كان مجرد وظيفة[5]، وتم تأكيد وتكريس هذا التوجه في دستور **1996**[6].

والذي سنتناوله بالدراسة هو كيفية إخضاع السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية عملياً لرقابة القاضي المكلف بتأمين الطاعة للقواعد القانونية، سواء كانت قوانين عادية أو قوانين دستورية[7].

ويكون ذلك على النحو التالي:

القسم الأول: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية

القسم الثاني: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية

القسم الأول: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التشريعية

إن السؤال المطروح بشأن الجهة التي تراقب البرلمان وتمنعه من مخالفة الدستور[8]. يضعنا أمام خيارين الرقابة القضائية التي تعتبر الضمانة الفعالة في مواجهة السلطات العامة حال انتهاكها للقانون وبالأخص السلطة التشريعية. والرقابة التنفيذية _ سبق تناولها _ التي تعتبر غير كافية كونها رقابة ذات طابع سياسي يتحكم فيها في الدول الديمقراطية حزب الأغلبية الذي يمارسها حسب رغباته. ولهذا فإن تقرير رقابة قضائية على أعمال السلطة التشريعية يُعد عملاً حاسماً للحؤول دون انتهاك هذه

---

[1] محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، مبادئ العلوم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية، 1998، ص73.

[2] Elizabeth Zoller, Droit Constitutionnel, 2ème ed, Paris, p.u.f. 1999, p349.

[3] محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، الجزائر ،2001، ص39.

[4] انظر الفصل الثالث من الباب الثاني في دستور الجزائر لسنة 1989، المواد : 129- 184.

[5] انظر الفصل السابع من دستور الجزائر لسنة 1976، المواد : 164-182.

[6] انظر الفصل الثالث من الباب الثاني في دستور الجزائر لسنة 1996، المواد : 138- 158 .

[7] أندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج1، ط 2، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت،1977، ص147.

[8] حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005، ص180.

الأخيرة للقواعد الدستورية، دون أن يكون هناك جزاء يتقرر على ذلك الإنتهاك. وتعتبر الرقابة القضائية على دستورية القوانين الآلية الرقابية الأساسية للسلطة القضائية على السلطة التشريعية المعتمدة في بعض الدول (والتي سنتناولها لاحقاً).

القسم الثاني: آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية

تعتبر الرقابة القضائية الوسيلة الأمثل لصيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد، فهي تقدّم عادة على أنها من أفضل ضمانات حماية مبدأ الشرعية، سواء فيما يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية للقانون، أم بخضوع السلطة التشريعية للدستور[1].

والرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة لا يمكن ممارستها إلا بناءاً على دعوى تقام أمام القضاء، من خلالها يطلب أصحاب الشأن من القاضي تطبيق القانون فيما تنازعوا حوله، وكذا لحماية حقوق مقررة لهم[2].

ولذلك فإن فرض الرقابة على أعمال الإدارة لضمان عدم خروجها على أحكام القانون يستلزم الإعتراف للمحاكم بسلطة الحكم على شرعية تصرفات الإدارة في مواجهة الأفراد. وذلك تأسيساً على مبدأ أساسي لقيام الدولة القانونية؛ ألا وهو مبدأ المشروعية أو مبدأ سيادة حكم القانون[3].

وعموماً فإن آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية يمكن إجمالها كالآتي :

1 – النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات الإدارة (السلطة التنفيذية)

يقصد بالمشروعية أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلاّ عدت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للبطلان.

---

[1] سام دلة، دولة القانون الضرورة والمقدمة للشروع في التنمية http: // www.mokarabat.com

[2] طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ــ قضاء الإلغاء ــ دار النهضة العربية، القاهرة، 1984، ص5- 6.

[3] سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المعارف، الإسكندرية، 2005، ص12.

وغالباً ما تتفق الدول على أن هذا الخضوع هو الذي يمنح تصرفاتها طابع الشرعية ويضعها في مصاف الدول القانونية، وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية **Etat de Police**[1].

ولابد للدولة القانونية من مقومات وعناصر طبيعية جوهرية ومن هذه العناصر:

- وجود دستور يحدد النظام ويضع القواعد الأساسية لممارسة السلطة في الدولة ويبين العلاقة بين سلطاتها الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- خضوع الإدارة للقانون: ويقتضي ذلك عدم جواز إصدار الإدارة أي عمل أو قرار أو أمر من دون الرجوع للقانون وتنفيذاً لأحكامه.
- التقيد بمبدأ تدرج القواعد القانونية : ويستند ذلك إلى أن القواعد القانونية تتدرج بمراتب متباينة بحيث يسمو بعضها على البعض الآخر.
- تنظيم رقابة قضائية: لكي تكتمل عناصر الدولة القانونية لابد من وجود تنظيم للرقابة القضائية على أعمال مختلف السلطات فيها، وتقوم بهذه المهمة المحاكم على اختلاف أنواعها سواء أكانت عادية أم إدارية، تبعاً لطبيعة النظام القضائي المعمول به في الدولة. كأن يكون نظام قضاء موحد أم نظام القضاء المزدوج.

2 – محاكمة رئيس السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية، رئيس الوزراء)

من المعروف أن الملوك غير مسؤولين جنائياً عن أعمالهم. أمّا رؤساء الجمهورية فإنهم مسؤولون جنائياً عن جرائم القانون العام المقررة في قانون العقوبات،كما أنهم مسؤولون عن الجرائم السياسية مثل الإعتداء على الدستور، أو استغلال النفوذ، أو الخيانة العظمى...

فإذا كانت السلطات الممنوحة لرئيس الجمهورية واسعة، فذلك يستلزم اتساع مدى المسؤولية التي تقع على عاتقه. فوفقاً للمبدأ العام، مبدأ تلازم السلطة و المسؤولية ((حيث توجد السلطة تقوم المسؤولية)). فإنه وعملاً بهذا المبدأ أوجدت الديمقراطيات الدستورية قضاءاً خاصاً بجانب القضاء العادي. وهو في الأصل قضاء سياسي بسبب الغاية التي أُنشأ من أجلها، حيث أن هذا القضاء يختص عادة بمحاكمة رئيس الدولة ومحاكمة الوزراء، وفي بعض الدساتير محاكمة الموظفين والسياسيين

---
[1] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول _ قضاء الإلغاء _ دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص 35 وما بعدها .

أيضاً في حالة ارتكابهم جرائم سياسية تتصل بأمن الدولة أو بكيانها أو باستقلالها، ومنها خاصة ما يعرف بالخيانة العظمى[1].

وقد أثارت مسؤولية رئيس الدولة جدلاً فقهياً حول طبيعتها، هل هي مسؤولية سياسية أمْ جنائية ؟ خاصة وأن العقوبة التي تُوقّع عليه عند ثبوت التهمة يمكن أن تمس ماله وحريته، وليست مقصورة على جزاء سياسي فقط (العزل).

فثمة اتجاه في الفقه يرى أن مسؤولية الرئيس في هذه الحالة لها طابع سياسي، ولكنها أُلبست ثوب المسؤولية الجنائية نتيجة لِما كان سائداً في الماضي من خلط بين المسؤولية السياسية والجنائية ويسوقون لذلك عدة مبررات[2].

وهناك اتجاه آخر عبّر عنه موقف الدساتير المقارنة في هذه المسألة. فقد حسم الدستور الفرنسي الحالي موقفه بهذا الشأن حيث منح المحكمة العليا المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية الحق في تكييف الأفعال المنسوبة إليه وتوقيع العقوبات المناسبة سواء ما كان منها ذا صبغة سياسية كالعزل، أو صبغة جنائية[3].

أما موقف المؤسس الدستوري الجزائري من هذه المسألة فمفاده أن رئيس الجمهورية لا يُسأل سياسياً أمام البرلمان بحيث لا يستطيع هذا الأخير أن يسأله أو يستجوبه. ولكن المؤسس الدستوري وإن أعفاه من المسؤولية السياسية، فإنه لم يعفه من المسؤولية الجنائية، حيث قضت المادة **58** من دستور الجزائر لسنة **1996** بأن تؤسّس محكمة عليا للدولة تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يمكن وصفها بالخيانة العظمى والوزير الأول عن الجنايات و الجنح التي يرتكبانها بمناسبة تأديتهما لمهامهما.

---

[1] ادموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج2، ط2، دار العلم للملايين، بيروت، 1971، ص606.

[2] حسين عثمان محمد عثمان، المرجع السابق، ص250.

[3] صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص42.

3 – محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية (الوزارة) عن الجرائم المرتكبة بمناسبة أداء مهامهم

بدأت المسؤولية الجنائية للوزراء في انكلترا معقل النظام البرلماني قبل أن تكون سياسية، وبدأ ذلك سنة **1376** أواخر عهد الملك **ادوارد الثالث**. وكان الإتهام الجنائي هو الوسيلة التي بموجبها يستطيع مجلس العموم أن يتهم وزيراً، وأن يحاكمه مجلس اللوردات بوصفه هيئة قضائية عليا. ومنها انتقل هذا النظام إلى غيرها من البلاد.

إن محاكمة الوزراء جنائياً بسبب ما يرتكبونه من جرائم نص عليها قانون العقوبات أو قوانين خاصة بمحاكمة الوزراء أثناء تأدية وظائفهم (كالإختلاس، الرشوة، والخيانة العظمى)[1] هو النتيجة المترتبة على هذه المسؤولية، فالوزراء مسؤولون أيضاً جنائياً عن الأفعال التي يرتكبونها أثناء ممارستهم لمهامهم.

ومن التجارب في الأنظمة السياسية المقارنة بهذا الخصوص، نجد التجربة الفرنسية التي جعلت الإختصاص بمتابعة الوزراء لمحكمة العدل العليا. إلاّ أن هذه التجربة قد فشلت، وطالب البعض بضرورة العودة إلى عقد الإختصاص بنظرها إلى المحكمة العليا لتقريبها من القانون العام[2].

ثانياً: آليات رقابة السلطتين التنفيذية والتشريعية على السلطة القضائية

أوكل الدستور السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ القوانين، وترجمتها من نصوص قانونية مكتوبة صادرة عن السلطة التشريعية إلى واقع عملي، وتجسيدها في أعمال مادية ملموسة.

ولتمكين السلطة التنفيذية من أداء هذه المهمة على أحسن وجه كان هناك إجماع على تقويتها حتى أنه سادت قناعة بأن هيبة الدولة تستمد من هيبتها، فلقد انقضى العصر الذي كانت الدولة فيه مجرد دولة حارسة تقف فيه موقف المتفرج إزاء ما يدور حولها، وحل العصر الذي أصبحت فيه الدولة متدخلة، تبسط سلطاتها في مجالات لم يكن مسموحاً لها التدخل فيها[3].

[1] محمد طه بدوي وليلى أمين مرسي، مبادئ العلوم السياسية، المرجع السابق، ص188..

[2] Bertrand Mathieu, La Responsabilité Pénale Des Ministres ou (L`urgente ) Réforme D`une Institution Fantôme, R.F.D.C. N0 14, 1993, p307.

[3] محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الحداثة والمعاصرة، دار المعارف، الإسكندرية، 2002، ص176.

إن الدور الوظيفي التقليدي للسلطة التنفيذية والذي يتمثل في إدارة شؤون الدولة ومرافقها من خلال تطبيق وتنفيذ القوانين واللوائح، وكذا تعاظم مسؤولياتها وأعبائها في مواجهة باقي سلطات الدولة[1]، كل ذلك كان دافعاً لتدعيم دورها الوظيفي المتصاعد، ومنحها وسائل واختصاصات لكبح جِماح باقي السلطات، ومنعها من الإستبداد والتطرف، وذلك لإيجاد التوازن بينها، فلا تسيطر الواحدة منها على الأخرى[2]. ومنه فإن دراستنا بهذا الخصوص ستكون على النحو التالي:

القسم الأول: آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية

القسم الثاني: آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة القضائية

القسم الأول: آليات رقابة السلطة التنفيذية على السلطة القضائية[3]

إن استقلال السلطات في الدولة حسب الفهم الصحيح لمبدأ فصل السلطات يقوم على أساس وجود سلطات ثلاث في الدولة مستقلة عن بعضها استقلالاً غير تام، فهو استقلال مع التعاون والرقابة بينها. وفي هذا الخصوص نتناول بالدراسة ما تتوفر عليه السلطة التنفيذية من آليات تمكنها من التدخل والتأثير على السلطة القضائية، كتعيين القضاة والإشراف على تسيير مسارهم المهني إدارياً، وحق إصدار العفو وتخفيض العقوبات أو استبدالها.

1 – آلية تعيين القضاة والإشراف على تسيير مسارهم المهني إدارياً

تختلف طرق تعيين القضاة وتختلف معها الدول في اعتماد أسلوب التعيين الذي تعتبره متماشياً واستقلال القضاء وحيدته؛ فبعض الدول تعتمد أسلوب الانتخاب الذي تعتبره الأصلح لتحقيق استقلال القضاء وحيدته.

[1] صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم المعاصر، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص113.

[2] حسن الحسن، المرجع السابق، ص166.

[3] لمزيد من الاطلاع أنظر: عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، المرجع السابق، ص146- 162.

وهناك دول أخرى تذهب عكس ما ذهبت إليه هذه الدول، بل وتنتقد هذه الطريقة وتعدها من أسوأ الطرق _ حسب تقديرها _ لأن القضاة وفق هذه الطريقة يكونون خاضعين لاعتبارات سياسية ترعاها الأحزاب، إضافة إلى عدم قدرة الناخبين على الحكم على المؤهلات والمزايا التي يتعين توافرها في القضاة. فتمنح للسلطة التشريعية حق اختيار القضاة بالنسبة لبعض المحاكم ذات الطابع السياسي. وما عيب على هذه الطريقة هو إدخال الاعتبارات السياسية والحزبية إلى القضاء.

وهناك طريقة أخرى تتمثل في تخويل السلطة التنفيذية حق اختيار القضاة وتعيينهم، وهي أكثر الطرق انتشاراً. حيث يتم تعيين القضاة وفق الشروط والمؤهلات الواجب توافرها في المرشحين لمنصب القضاء.

وإذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تتولى تعيين القضاة، فذلك يعني أنهم موظفون، وبناءاً عليه فهم يخضعون أصلاً في تعيينهم ومرتباتهم وترقياتهم وكل مسارهم المهني للسلطة التنفيذية. إلاّ أنه يمكن وضع الضمانات اللازمة لحماية الجهاز القضائي من أي تأثير أو ضغط من جهة تلك السلطة[1]. فيمكن أن ينص الدستور والتشريعات الخاصة بالقضاء على مثل تلك الضمانات لكفالة استقلاله تجاه السلطة التنفيذية.

فيرى جانب من الفقه أن استقلال السلطة القضائية يقتضي عدم جواز عزل القضاة ولا تأديبهم ولا نقلهم إلاّ من طرف السلطة القضائية نفسها.

ويرى أيضا أنه يتعين استقلال القضاء بميزانيته مورداً وإنفاقاً، لأن تدخل السلطة التنفيذية في كيفية معاملة القضاة مالياً لا يتفق واستقلال السلطة القضائية[2]. حيث أنه إذا كانت السلطة التنفيذية هي التي تقوم بتحديد ميزانيتها وأجور موظفيها وقضاتها، على اعتبار أنها وزارة تابعة لها، فإن السلطة القضائية ستقف موقف المستجدي منها.

إن وجوب إحاطة حق السلطة التنفيذية في تعيين القضاة بضمانات قوية وحصانات معينة تمنع من خضوع القضاة للسلطة التنفيذية، وتحقق لهم الاستقلال والحيدة والنزاهة، يستلزم وضع أطر قانونية

[1] علي السيد الباز،السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، المرجع السابق، ص357-358.

[2] فاروق عبد البر، دراسات في حرية التعبير واستقلال القضاء وضمانات التقاضي، بدون ناشر، 2006، ص205.

محددة تنظم تسيير المسار المهني للقضاة، وتبين ما لهم من حقوق وما عليهم من واجبات، ما يغنيهم عن الاستجداء بالسلطة التنفيذية.

2 – آلية العفو Grace

يعرف العفو على أنه إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة كلها أو بعضها، أو استبدال عقوبة أخف منها بها، وهو وسيلة لإصلاح الأخطاء القضائية[1].

هذا ويعتبر حق إصدار العفو من الأمور التي تختص بها السلطة التنفيذية في غالبية الأنظمة الدستورية، فهو من الحقوق المقررة لرئيس الدولة في الدساتير المعاصرة، حيث يختص رئيس الدولة بالعفو عن العقوبات التي صدر بها حكم نهائي حائز لقوة الشئ المقضي به في حق شخص معين.

وعلى ذلك فإنه يعد من الصلاحيات المتصلة اتصالاً وثيقا برئيس الدولة، وهو في الغالب حق غير قابل للتفويض، كما أن التقاليد قد استقرت في فرنسا على عدم جواز توجيه أسئلة أو استجوابات موضوعها ممارسة رئيس الدولة لحق العفو.

وقد أخذ المشرع الدستوري الجزائري بهذه المبادئ وقررها بنص المواد **2/87** من دستور **1996** التي قضت بأنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في العفو، وهذا ما قضت به صراحة المادة **83** من دستور **1989**، ومنع أيضا على رئيس الدولة بالنيابة طبقا لأحكام المادة **88** من دستور **1996** من ممارسة هذا الحق. وهذا ما قضت به صراحة المادة **90** من دستور **1996** وهو نفس ما قضت به المادة **85** من دستور **1989**.

وإذا كان الهدف من اعتماد وسيلة العفو عن العقوبة من طرف رئيس الدولة هو تلافي الأخطاء القضائية أو قسوة بعض الأحكام، أو مراعاة بعض الاعتبارات الإنسانية، وتشجيع الرغبة في التوبة لدى مقترفي بعض الجرائم أو حثهم على حسن السلوك أثناء تنفيذ العقوبات المحكوم بها ضدهم، إلاّ أنه يعتبر وسيلة رقابية بيد السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة القضائية.

---

[1] فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات ــ القسم العام ــ دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2003، ص419-420.

3 – آلية تخفيض العقوبات أو استبدالها

إن اللجوء إلى استخدام آلية تخفيض العقوبات أو استبدالها يتخذ من حيث تأثيره على العقوبة التي يَرِدُ عليها إحدى صور ثلاث : فقد يزيلها كلها، أو يزيل جزءاً منها، أو يستبدلها.

ومنح رئيس الدولة هذا الحق يجعله يحل محل القاضي، فيستبدل بالعقوبة الأشد العقوبة الأخف منها مثل إحلال عقوبة السجن المؤبد محل عقوبة الإعدام، أو السجن المؤقت بدل المؤبد، وهذا من صميم الأعمال القضائية. فالسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة تمارس بواسطة هذه الآلية رقابة على العمل القضائي.

والجدير بالملاحظة أن الرقابة التي تمارسها السلطة التنفيذية على السلطة القضائية، إنما هي رقابة على السلطة القضائية كهيكل، إذ تمارسها على كافة المحاكم، وعلى القضاة كعنصر بشري (مورد بشري Ressource Humaine) تعييناً وإشرافاً على الجانب الإداري للمسار المهني للقضاة ومشاركة في تأديبهم، لتصل الرقابة أوجها من خلال حق العفو عن العقوبات أو تخفيضها أو استبدالها، وهذا ما يشكل رقابة على صميم الأعمال القضائية.

القسم الثاني: آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة القضائية[1]

إن القوانين التي تنظم القضاء، وتحدد اختصاصاته وتبين مراحل التقاضي ودرجاته، هي من وضع السلطة التشريعية، إضافة إلى وضعها للقوانين التي يطبقها القضاء في المنازعات التي تعرض عليه. كما أنه من حق هذه السلطة تعديل ما شرعت من قوانين أو إلغاؤها في أي وقت تشاء، وما على القضاء سوى الالتزام بتطبيق ما تم تعديله من قوانين.

ومن بين اختصاصات السلطة التشريعية أيضا إصدارها لقانون العفو الشامل بخصوص بعض الجرائم فيكون القضاء ملزماً بوقف السير في إجراءات الدعوى بشأنها، وتنتهي آثار الأحكام القضائية الصادرة فيها كما أنه قد يكون تدخلاً من البرلمان في شؤون القضاء بمناسبة استخدام آليات

---

[1] لمزيد من الاطلاع أنظر: عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، المرجع السابق، ص103-109.

الرقابة السياسية على أعمال الحكومة، والمتمثلة أساساً في الأسئلة البرلمانية، والمناقشة العامة، وتشكيل لجان تحقيق، واستجواب الوزراء وبخاصة عندما يكون وزير العدل هو المستهدف. كما قد يحدث هذا عند قيام البرلمان بممارسة اختصاصه التشريعي.

بناءاً على ما سبق نتناول بالدراسة آليات رقابة السلطة التشريعية على السلطة القضائية على النحو التالي:

النوع الأول: الآليات التشريعية للرقابة على السلطة القضائية

النوع الثاني: الآليات السياسية للرقابة على السلطة القضائية

النوع الأول: الآليات التشريعية للرقابة على السلطة القضائية

أن وضع القوانين والتشريعات المختلفة هو اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، ومن اختصاصها أيضا التعديل في مضمون هذه القوانين بحسب الحاجة، فمن حق السلطة التشريعية أن تصدر قانوناً بالعفو الشامل عن بعض الجرائم. وهي التي تتولى إقرار ووضع الأُطر القانونية التي تنظم عمل الهيئات القضائية في الدولة، مثل الشروط التي يتعين توافرها عند تولي المناصب القضائية المختلفة وضمانات عدم العزل من الوظيفة وجداول المرتّبات[1]. ويعتبر هذا مظهراً للإشراف والهيمنة عليها[2]. ومنه سنتناول بالدراسة الآليات التشريعية للرقابة على السلطة القضائية كالتالي :

التشريع كآلية رقابة برلمانية على السلطة القضائية.

قانون العفو الشامل كآلية رقابة على السلطة القضائية.

1- التشريع كآلية رقابة برلمانية على السلطة القضائية

إن العلاقة التي من المفترض أن تحكم السلطتين التشريعية والقضائية، هي وجوب احترام السلطة التشريعية لأحكام القضاء، وفي المقابل احترام السلطة القضائية والتزامها بما يصدر عن السلطة

[1] محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي، المرجع السابق، ص319.

[2] حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت، 1981، ص186.

التشريعية من قوانين. إلاّ أن هذه العلاقة بينهما لا تبدو دائماً بهذه البساطة، ذلك أن المشرع حين قيامه بسن القوانين يمكنه التأثير على سير القضايا المنظورة أمام المحاكم بسريان هذه القوانين بأثر فوري على هذه القضايا، وبالتالي تقييد سلطة القاضي في النزاعات المعروضة عليه، والتي تحكمها هذه القوانين بحسب نطاق سريانها من حيث الزمان، فيكون تدخله في هذه القضايا متوقفاً على قواعد سريان القوانين من حيث الزمان وعدم رجعيتها[1].

وهذا ما يؤكد تمتع البرلمان بسلطة إنشاء وتقييد اختصاص السلطة القضائية بما يجعل له دوراً مهماً في صنع السياسة القضائية والتأثير على الجهة التي بيدها صنع القرار القضائي، وذلك بِتدخُّل المشرع من خلال آلية التشريع باعتباره السلطة الوحيدة التي يمكنها إنشاء الجهاز القضائي وتحديد وتوزيع الإختصاص بين جهات القضاء، فله كامل الصلاحية في تعديل عدد أعضاء المحكمة أو التشكيلة اللازمة لإصدار الحكم، وفي هذا تدخل تشريعي في تنظيم السلطة القضائية[2].

فالبرلمان يختص إذن بوضع القواعد القانونية التي تحكم المنازعات المنظورة أمام القضاء من الناحية الموضوعية ومن الناحية الشكلية؛ فالمشرع يضع القواعد الموضوعية التي تحكم النزاع، كما يضع كذلك القواعد الإجرائية التي يجب على القاضي مراعاتها عند نظره في القضية[3].

والجدير بالملاحظة أن سلطة البرلمان في مجال التشريع المقيد لاختصاص السلطة القضائية يقتصر نطاقه في الدول المتبعة للنظام الرومانو _ جرماني.

فالقاضي ملزم بتطبيق ما جاء في القانون، لأنه مطالب بالإنطلاق من القاعدة القانونية التي وضعها المشرع ليستنتج منها الحلول التي تنطبق على وقائع القضية المعروضة عليه، وإلاّ خالف القانون مما يجعل حكمه قابلاً للإلغاء لمخالفة القانون _ وذلك حسب النظام الرومانو- جرماني _

أما في النظام الأنجلوسكسوني **common law** فللقاضي إيجاد القاعدة القانونية لكي يطبقها على الوقائع من خلال بحثه الشخصي[4].

---

[1] عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000، ص105.

[2] عادل الطبطبائي، المرجع السابق، 232.

[3] عادل الطبطبائي، نفس المرجع، ص121.

[4] نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، المرجع السابق، ص33.

2- قانون العفو الشامل كآلية رقابة على السلطة القضائية

إن العفو الشامل المقصود هنا هو ذلك العفو العام الذي لا يكون إلاّ بقانون، ولا يخص شخصاً معيناً، وإنما يشمل نوعاً معيناً من الجرائم حدثت في ظروف معينة. بحيث لا يقف العفو الشامل عند إلغاء العقوبة الأصلية المحكوم بها فقط، بل يتعداه إلى إسقاط الجريمة نفسها والعقوبات التبعية وكل الآثار التي يرتبها النص المجرّم.كما توقف المحاكمات التي لم تنعقد بعد. وإن كانت قد تمت وصدر الحكم، فإنه يلغى ولا ينفذ.

إن كون هذا الإجراء يشكل اعتداءاً على القانون، حيث أن أثره الرجعي يجعل القانون غير منطبق على حوادث معينة، هو ما يبرر الحكمة من تقرير أن منح العفو الشامل لا يكون إلاّ بقانون. ومن البديهي أن تكون السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص في هذا الموضوع ما دام هذا الحق سيكون شاملاً[1]. إضافة إلى احترام قاعدة جوهرية إجرائية يفرضها تدرج القواعد القانونية، وهي قاعدة توازي الأشكال فالقانون لا يعدل إلاّ بقانون.

النوع الثاني: الآليات السياسية للرقابة على السلطة القضائية

إن طبيعة الوظيفة القضائية القائمة على تحقيق العدالة وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم واحترام القانون توجب عدم التدخل في عمل القضاء حتى يتمكن من تحقيق وظيفته، وبخلافه فإن القضاء سوف لن يحقق أغراضه مما يؤدي إلى حدوث الاضطراب في المجتمع وزعزعة الثقة بالقانون لدى الأفراد. ما يقضي بعدم تعرض البرلمان لأحكام المحاكم، وبالتالي لا يحق لأعضائه سؤال أو استجواب وزير العدل في شأن حكم قضائي، إلاّ أنه يحق لهم سؤاله أو استجوابه إذا كان الأمر يتعلق بتنظيم مرفق القضاء، بل أيضا ولو كان الأمر متعلقاً بالوظيفة القضائية، فيجوز استجواب وزير العدل عن قضية منظورة أمام المحاكم، أو تأخير فتح تحقيق قضائي إذا كان رفع الدعوى بناءاً على طلب

[1] حسن الحسن، المرجع السابق، ص147.

الحكومة. غير أنه لا يجوز سؤاله أو استجوابه بشأن أمر أو موضوع صدر بشأنه قرار ذو صبغة قضائية وحاز قوة الشئ المقضي به[1].

كما أنه ليس هناك ما يمنع من ممارسة الرقابة البرلمانية على الرغم من أن الموضوع مُحالٌ إلى القضاء وذلك لاختلاف مجال كل منهما[2]، فالرقابة البرلمانية تستهدف مساءلة الوزير باعتباره المسؤول السياسي أمام البرلمان، أما التحقيق الجنائي فيلاحق مرتكب الفعل. إذ يرى بعض الفقه إمكانية السير في التحقيق البرلماني رغم وجود تحقيق قضائي في نفس الموضوع بشرط أن لا يمس التحقيق البرلماني الجانب الجنائي في الموضوع، ويطالب هذا الإتجاه الفقهي بإعطاء لجان التحقيق البرلمانية صلاحية الإطلاع على التحقيقات القضائية مع احترام ما قد يكون لها من سرية، بل أنه يرى ملائمة التحقيق البرلماني إذا ما بدا أسبق من التحقيق القضائي.

الفرع الثالث : الرقابة الشعبية وقنواتها

إلى جانب الرقابة السياسية التي يباشرها البرلمان والمتمثلة في الرقابة البرلمانية، والتي تعتبر إحدى أهم الصور الرئيسية للرقابة السياسية، وكذا الرقابة التي تمارسها السلطتين التنفيذية والقضائية، فإن هناك صوراً أخرى للرقابة السياسية تمارس بواسطة هيئات، كالأحزاب السياسية والجماعات الضاغطة. وهذه الهيئات السياسية يعرفها الفقهاء بأنها تلك التي تتنافس إمّا من أجل تَقلُّد السلطة أو المشاركة في ممارستها أو التأثير في توجيهها.

والرقابة الشعبية لا يمكن تصورها إلاّ في ظل الأنظمة الديمقراطية، أين تكون المشاركة الشعبية في الحياة السياسية، وتعبير الشعب عن سيادته بصفة عامة. إلاّ أن هذه المشاركة وهذا التعبير الشعبي عن السيادة لا يتحقق إلاّ بالمرور عبر قنوات، أو هياكل وتنظيمات، تُمكِّن من تحقيق هذه المشاركة وهذا

[1] فارس محمد عبد الباقي علي عمران، المرجع السابق، ص308.

[2] جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط2، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص59.

التعبير الشعبي عن السيادة، وتنظيمها بما يحقق فعاليتها، وجدواها. لهذا الغرض وُجدت مثل هذه المؤسسات التي تشكل وسائط مهيكلة[1].

وإذا كانت المؤسسة هي تنظيم في خدمة فكرة، فإن الأحزاب السياسية وكذا جماعات الضغط تعتبر مؤسسات لها دورها في الحياة السياسية، بل إن البعض يعتبر أن الأحزاب السياسية وجماعات الضغط هي المحرك الأساسي للعبة السياسية في جميع النظم، مع الاعتراف باختلاف دور الأحزاب وجماعات الضغط باختلاف المعتقدات السائدة في المجتمع ودرجة تقدمه، إذ يؤثر مستوى تقدم المجتمع على مكونات النظام السياسي الداخلية سواء من حيث استقلال المؤسسات أو من حيث تنوعها.

وإذا كان اصطلاح الأحزاب السياسية يعتبر اصطلاحاً قديماً ومألوفاً فإن اصطلاح جماعات الضغط اصطلاح جديد أدخله الأمريكيون الذين أولوا عناية خاصة للعلوم السياسية، وانتقل اصطلاح **Pressure Groups** إلى اللغة الفرنسية تحت اسم **groupes de pression** ثم دخل إلى لغتنا العربية وأصبح موضع اهتمام الباحثين.

وسوف نتناول كل ما سبق بيانه في هذا التمهيد موزعين دراستنا على النحو التالي :

أولاً : الأحزاب السياسية.

ثانياً : جماعة الضغط.

ثالثاً : الإعلام و الرأي العام.

أولا : الأحزاب السياسية

إن فكرة الأحزاب السياسية قديمةٌ وتطورت بتطور مفهوم الدولة والحياة البرلمانية، وإذا أردنا إعطاء تعريف لهذه الأخيرة نجد أن جميع التعاريف التي تناولت الأحزاب السياسية تمحورت حول إظهار

[1] الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 211 .

الإيديولوجية الحزبية من جهة والقوة التنظيمية من جهة أخرى ومن هنا كانت الصعوبة في إعطاء تعريف جامع نظراً لاختلاف العقيدة والمقاصد لكل حزب وتنوع الأدوار التي تقوم بها[1].

ومن بين التعريفات التي ساقها الفقه للأحزاب السياسية أنها :

((مجموعة من الأفراد تجمعهم فكرة معينة تدفعهم للعمل المتواصل في سبيل استلام السلطة أو الاشتراك في السلطة وذلك لتحقيق أهداف معينة.)) [2]

أو هي عبارة عن : ((جمعية دائمة من الأشخاص الذين يَدْعون إلى مذهب واحد، حيث تكون هذه الجمعية، أو الحزب منَظمة على مستوى وطني، ومحلي. ساعية بواسطة الدعم والتأييد الشعبي، إلى الوصول إلى السلطة، وممارستها، بغية تطبيق سياسات معينة.))

و يُعرف **كلسن** الأحزاب بأنها : ((تجمعات لأفراد يعتنقون نفس الأفكار، تهدف إلى تمكينهم من ممارسة تأثير حقيقي على إدارة الشؤون العامة.))

إن هذه التعاريف _ كما أسلفنا _ ليست هي التعاريف الجامعة لكل الخصائص، المانعة لكل نقد. لكنها التعاريف التي يمكنها أن تشتمل على القدر المشترك من الخصائص التي لابد من توافرها في الحزب السياسي وهي :

1 . تنظيم دائم : فالحزب يستمد وجوده وبقائه من كونه تنظيماً معبراً عن مصالح مجتمع دائم مستمر. حيث قد يستمر في الوجود، ويدوم حتى بزوال مؤسسيه.

واستمرارية التنظيم تعتبر شرط استمرارية الحزب ومعياراً يميز الحزب عن التنظيمات الأخرى الوقتية التي تختفي باختفاء مؤسسيها، مثل الجمعية والزمرة والجماعة والعصبة.

[1] إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1982، ص204.

[2] حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1980، ص255.

2 . تنظيم على المستوى المحلي وعلى المستوى والوطني : أي أنه ليس مجرد تنظيم محلي، بل يربط بين المستوى المحلي، والمستوى الوطني. حيث تكون هناك علاقات بين القمة، والقاعدة المنتشرة عبر الوطن عن طريق خلايا، قسمات، ولجان جهوية...الخ.

وهذا المعيار يميز الحزب عن الجماعات البرلمانية. فالجماعة البرلمانية لا وجود لها إلاّ على المستوى الوطني ولا تملك تنظيماً متكاملاً على المستوى المحلي، منتشراً في كل إقليم الدولة.

3 . يسعى للوصول إلى السلطة : إن الهدف الأساسي من وجود الحزب هو الوصول إلى السلطة السياسية، وتولي الحكم وممارسته، سواء منفرداً، أو بالاشتراك مع أحزاب أخرى.

أمّا مهمة الرقابة السياسية التي يتولاها الحزب فإنها لا تعدو أن تكون وسيلة للوصول إلى الحكم لا غاية في حد ذاتها وتعتبر الرغبة في الوصول إلى السلطة لممارستها أهم ما يميز الأحزاب السياسية عن جماعات الضغط. فالهدف المباشر للحزب هو السيطرة على السلطة أو المساهمة فيها لممارستها. ولذا تسعى الأحزاب إلى الحصول على أكبر عدد من المقاعد في البرلمان، وتشكيل الحكومة. أما جماعات الضغط فلا تهدف إلى الوصول إلى السلطة، وإنما كل ما تسعى إليه هو التأثير على من يمسكون بالسلطة والضغط عليهم لتحقيق مصالح هذه الجماعات الضاغطة.

4 . الاعتماد والبحث على الدعم الشعبي : يعمل الحزب على تحقيق أهدافه بالاعتماد على الدعم الشعبي له بالحصول على أصوات الناخبين، وذلك بجمع أكبر عدد ممكن من الأفراد حول أفكاره وبرنامجه، أو عن أي طريق آخر وهذا المعيار يميز الأحزاب عن النوادي. فالنوادي حتى لو كانت سياسية لا تشترك في الانتخابات ولا تسعى إلى الحصول على مقاعد في البرلمان.

5 . اعتناق مذهب سياسي : لا يكفي لتعريف الحزب السياسي أن ننظر إلى التنظيم وإلى وسائله المختلفة. بل لابد للحزب من أن يكون له مذهب سياسي يسعى لإعلائه، وتطبيقه من خلال برنامج يقدمه[1].

فالأحزاب هي جماعات منَظمة من المواطنين هدفها الوصول إلى السلطة وممارستها، وهي جميعاً تبحث عن وسيلة تترجم بها إلى الواقع أفكاراً رئيسية. وعلى ذلك فالأحزاب تعتبر مؤسسات بالمعنى المتعارف عليه لاصطلاح مؤسسة، وهو كونها تنظيم في خدمة فكرة، فالتنظيم ليس هدفاً في ذاته، وإنما يُقام التنظيم من أجل تحقيق المشروع بوسيلة أفضل. أي من أجل تحقيق هدف معين بوسيلة أكثر فاعلية.

فهدف الأحزاب الاشتراكية والشيوعية في الديمقراطيات الغربية هو تغيير النظام الاجتماعي الموجود. أما بالنسبة لأحزاب اليمين أو الوسط فهدفها هو المحافظة على النظام الرأسمالي، إمّا بإبقائه على ما هو عليه وإمّا بقبول بعض التطورات، وفي جميع الأحوال تكون الأحزاب مُنَظمات في خدمة فكرة ما، سواء أكانت هذه الفكرة محافظة كما الحال في الأحزاب اليمينية وأحزاب الوسط، أم كانت فكرة تقدمية كما هو الحال في الأحزاب اليسارية.

ولتعريف الحزب أهمية تتجلى في تمييزه عن الكتل والأجنحة السياسية، أو الجماعات الضاغطة أو الجماعات ذات المصالح الخاصة، أو الجماعات التي تمارس تأثيرها في أعضاء البرلمان، والتي يطلق عليها اسم اللوبي[2].

ثانيا : جماعات الضغط

يمكننا تعريف جماعة الضغط على أنها : ((جماعة منظمة أو غير منظمة من الأفراد الذين تجمعهم مصلحة أو رابطة موحدة، ويهتمون بتنمية مصلحتهم وحمايتها بواسطة التأثير في الرأي العام وممارسة

[1] الأمين شريط، المرجع السابق، ص 244.

[2] صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة جامعة بغداد، العراق، 1990- 1991، ص107.

الضغط على صانعي القرارات الحكومية للتأثير فيهم وحملهم على الاستجابة وفقا لما تقتضيه مصلحة تلك الجماعة.)) [1]

أو هي : ((العدد الذي لا يحصى من الجماعات والجمعيات والنقابات أو الحركات، التي بدفاعها عن المصالح المشتركة لأعضائها تجهد بكل ما أوتيت من وسائل مباشرة أو غير مباشرة للتأثير على التصرف الحكومي و التشريعي، ولتوجيه الرأي العام.)) [2]

يظهر من هذه التعاريف أنه يتعين توافر شروطٌ ثلاثة لكي تعتبر الجماعة من جماعات الضغط :

أولاً : وجود علاقات ثابتة بين أعضاء الجماعة، أي وجود تنظيم.

ثانياً : توفر شعور يوحد أفراد التنظيم من أجل الدفاع عن مصالح معينة.

ثالثاً : قدرة الجماعة على ممارسة ضغط على السلطات العامة لتحقيق مصالحها [3].

إن أهم ما يميز جماعات الضغط عن الأحزاب السياسية هو، أن جماعات الضغط تكتفي بمجرد التأثير على السلطة من الخارج دون محاولة الوصول إليها أو ممارستها، أمّا الأحزاب فهدفها الرئيسي هو الوصول إلى كراسي الحكم وممارسة السلطة سواء نجحت في تحقيق هذا الهدف أم لا.

وتشمل جماعات الضغط هيئات عديدة ومتنوعة أهمها: النقابات المهنية، والنقابات العمالية والجمعيات النسائية، والنوادي، والجمعيات الفكرية، والتجمعات الدينية، وتنظيمات الشباب، وجمعيات الأسر .. الخ.

كما يعبر الفقهاء والساسة عن جماعات الضغط باصطلاح لوبي **Lobby** في كثير من الأحيان. وتستحق كلمة لوبي منا وقفة لتوضيحها :

لوبي **Lobby** كلمة إنكليزية تعني ردهة أو دهليز أو قاعة انتظار. وفي البداية كان أصحاب المصالح ينتظرون رجل السياسة سواء الوزير أو عضو البرلمان في ردهات البرلمان لتقديم طلباتهم للوزير

---

[1] حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، ط1، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن 2001، ص 72 .

[2] إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 219 .

[3] سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دون دار النشر، القاهرة، 2008، ص 243 .

أو عضو البرلمان. ومن هنا نشأ اصطلاح لوبي **Lobby** الذي أصبح اليوم يعني كل نشاط يمارسه أي شخص لدى السلطات العامة أياً كانت، بهدف الضغط عليها أو التعبير عن مصلحة معينة. ويعني اصطلاح لوبي **Lobby** أيضاً الأشخاص أو الجماعات التي تمارس هذا النشاط، أي التي تعبر عن مصالح خاصة وتمارس تأثيراً على رجال السياسة.

وقد يهدف تدخل جماعات الضغط في الحياة السياسية إلى الضغط على الهيئات المختصة لإصدار تشريع. ويتم هذا النشاط في مواجهة جميع سلطات الدولة العامة سواء أكانت سياسية أم إدارية أم قضائية.

وفي الولايات المتحدة، حيث يعتبر نشاط جماعات الضغط مشروعاً ومقنناً ومنظماً، تمارس جماعات الضغط أو اللوبي أنشطتها بصفة أساسية في واشنطن، وعلى وجه الخصوص لدى الكونغرس.

ولعل نجاح جماعات الضغط في التأثير على قرارات الكونغرس هو السبب وراء إطلاق إسم المجلس الثالث على جماعات الضغط، أي أن جماعات الضغط اعتبرت مجازاً مجلساً ثالثاً من مجالس الكونغرس الذي يتكون من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

وجدير بالذكر أن الجماعات ذات المصالح ليست كلها جماعات ضغط، إذ لا تتحول الجماعة إلى جماعة ضغط إلا عندما تمارس ضغطاً على السلطات العامة للوصول إلى قرار يحقق مصلحة لها.

وعلى الرغم من ذلك فإنها تعد بمثابة خزانات للمعلومات يلجأ إليها صانعوا القرارات الحكومية لأن أعضاء البرلمان والحكومة بحاجة دائمة لهذه الجماعات لكي تمدهم بالمعلومات والخدمات الإرشادية حتى يتسنى لهم تشريع القوانين والقرارات.

وجدير بالملاحظة أن المصالح التي تهم جماعات الضغط متنوعة،كما أن ثقل الجماعات متباين فالشركات العملاقة والبنوك القوية والنقابات العمالية تأثيرها أقوى بكثير من تأثير الجماعات النسائية أو جمعيات آباء التلاميذ. فكلما زاد حجم الجماعة في مختلف المجالات الحيوية لاسيما الاقتصادية زاد تأثيرها على ممارسة السلطة السياسية وعلى القرارات الحكومية.

وتختلف طبيعة جماعة الضغط،كما يتباين ثقلها متأثرة في ذلك بمدى قوة الروابط التي تربط أعضاء هذه الجماعة. فالعلاقات بين أعضاء النقابة العمالية أو المهنية أقوى من العلاقات بين أعضاء جمعية آباء التلاميذ أو الجمعيات الخيرية.

تصل بعض جماعات الضغط إلى درجة من التنظيم بحيث يمكن اعتبارها مؤسسات دائمة مستقرة بينما لا تتوفر في بعض جماعات الضغط الأخرى الشروط القانونية التي تجعلها مؤسسات.

وهذه الجماعات الأخيرة تكون مؤقتة وغير ثابتة لأنها تعمل دون الاعتماد على إطار قانوني، ولذا فهي أقرب إلى الحركات الفكرية منها إلى جماعات الضغط. فعلى سبيل المثال يمكن على إثر أحداث معينة أن تتحرك الأوساط الجامعية أو الزراعية أو العمالية لتتخذ موقفاً. هذه التحركات تكون قوية ولكنها مؤقتة وتنحل بسرعة، وذلك لأنها ليست منظّمة ولا تملك وسائل مؤثرة قوية. ولذا تستطيع السلطات الرسمية أن تفرق هذه الحركات وتحتويها بسهولة.

وجدير بالذكر أن الإضرابات تعتبر وسيلة فعالة للتأثير على السلطات لأنها تمس المصالح الاقتصادية للدولة. حيث يتوقف العاملون عن العمل لفرض وجهة نظرهم على أصحاب الأعمال وتنجح الإضرابات كوسيلة للضغط لتحقيق أهداف العاملين.

ويلاحظ أن النقابات تلعب دوراً هاماً في المسائل التي تهم الأمة، وهذه الظاهرة موجودة في كل دول العالم. ذلك أن نشاط النقابات يهدف إلى أبعد من مجرد تحقيق مصالح أعضاء النقابة، إنه يذهب إلى مدى أبعد من ذلك ويرمي إلى تقدم المجتمع وتحقيق مصلحة الدولة كلها.

ثالثا : الإعلام والرأي العام

لقد تطورت وسائل الإعلام بمختلف صورها المكتوبة والمسموعة والمرئية، وزادت فعاليتها في التأثير على الرأي العام. غير أن تأثيرها السياسي مازال محدوداً ويختلف باختلاف الوسيلة الإعلامية المستعملة، فالوسائل المرئية تتمتع بتأثير فعّال ومباشر على الرأي العام، في حين أن تأثيرها على السلطة السياسية يبقى محدوداً نظراً لخضوعها لسيطرة الحكومات في بعض الدول. أمّا الصحافة المكتوبة فتبقى الوسيلة الأكثر فعالية للتأثير في الرأي العام وعلى السلطات السياسية، حتى قيل أنها

السلطة الرابعة في الدولة. ولكن الملاحظ أن صحف الرأي العام التي تتصف بالموضوعية والعِلمية والجدية والتي تعكس مختلف اتجاهات الرأي العام، قد قلت فعاليتها نظراً لمنافستها من قِبل الصحافة الإعلامية والتجارية. ولكن وبالرغم من تدني دور الصحافة في التأثير على السلطة السياسية، فإن هناك بعض الصحف التي لا تزال رائدة في هذا المضمار. ونذكر على سبيل المثال جريدة **واشنطن بوست** الأمريكية التي أدت إلى استقالة الرئيس الأمريكي **نيكسون**. وغيرها...

هذا ويعتبر الرأي العام من أفضل الوسائل للتحكم في ممارسة السلطة السياسية. وكسب الرأي العام هو هدف كل قوة تسعى إلى السلطة. غير أن السلطة القائمة لها مواقف متباينة تجاه الرأي العام. فبعض الأنظمة ترفض الخضوع للرأي العام معتبرة إياه مصدراً للأخطار والفوضى، ولهذا تحاول السلطة أن تستقل عن تقلبات الرأي العام. ففي مرحلة أُولى هناك احتكار للرأي العام، أي اعتماد رأي واحد صالح للمجتمع، ثم تليه مرحلة تنظيم الرأي العام بالقضاء على العفوية والحرية في الرأي وإضفاء الدستورية عليه وجعله عضواً من أعضاء الدولة المتجسد في الحزب الواحد. وعلى العكس من ذلك فهناك من الأنظمة الديمقراطية _ مهما كان نوعها _ من تعترف للرأي العام بمكانة مهمة في ممارسة السلطة السياسية. فالديمقراطيات الليبرالية هي حكومات رأي عام. وعلى الرأي العام أن يحكم ويعطي التوجيهات الأساسية في جو من الحرية والمساواة، وبالتالي فحرية تكوين الرأي العام تسمح بتعدد الآراء. والرأي الأقوى يتغلب على الأضعف[1].

[1] إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 228 وما بعدها.

المبحث الثاني

ماهية الرقابة على دستورية القوانين وصورها

تسهر مختلف الأنظمة الدستورية على ترسيخ مبدأ سمو الدستور، كونه القانون الأساسي في الدولة فلا يكفي النص في الدستور على تنظيم السلطات الأساسية للدولة وتحديد حقوق الأفراد وواجباتهم بل يجب أن توجد ضمانات تكفل تقيد السلطات باختصاصاتها وعدم تجاوزها. ولا يتحقق ذلك إلا بمراقبة مدى مطابقة القوانين العادية للدستور.

ويعتبر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين مبدأ متفرع عن مبدأ سمو الدستور. وقد تبنت الدول الحديثة هذا المبدأ، وجعلته من أركان النظام الدستوري في بناء دولة القانون.

وإذا كان الدستور أصل كل نشاط تمارسه الدولة، فإن سموه لا يعدو إلاّ أن يكون مجرد لفظ أجوف ليس له مضمون، إذا كان بمقدور هيئات الدولة انتهاكه دون أن يترتب على ذلك جزاء. وعلى هذا الأساس تظهر أهمية الرقابة على دستورية القوانين، لما تلعبه من دور في كفالة احترام الدستور وتجسيد سموه وذلك من خلال حمايته من كافة التجاوزات والانتهاكات التي لا يكون مصدرها القانون العادي فحسب بل كل النصوص القانونية ونعني بذلك القوانين العضوية والمراسيم الرئاسية والتنفيذية والأنظمة الداخلية للبرلمان، وبذلك يتجسد المعنى الحقيقي لمبدأ سمو الدستور. كما تبرز أهمية الرقابة على دستورية القوانين في حماية الحريات العامة، حيث لا يكفي النص عليها في الدستور، وتخويل البرلمان سلطة تنظيم ممارستها للاطمئنان على عدم الإعتداء عليها من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، بل لا بد من تدعيم ذلك بآلية قانونية تكون كفيلة بإلغاء ما يتعارض منها مع أحكام الدستور.

المطلب الأول

مفهوم الرقابة على دستورية القوانين وأسباب ظهورها

إن الرقابة على دستورية القوانين ليست مرتبطة ارتباط السبب بالنتيجة بوجود قضاء دستوري متخصص فقد توجد الرقابة على دستورية القوانين حتى في غير وجود قضاء دستوري متخصص كما كان ومازال الحال في الولايات المتحدة الأمريكية. وهي تعتبر من أنجع الوسائل التي ابتكرها العلم الدستوري لحماية سيادة القانون، هذا بالرغم من اختلاف الفقه الدستوري بين مؤيد لمبدأ هذه الرقابة وبين معارض له. وهذا الأمر يدفعنا لإيجاد تعريف لها، وكذا البحث عن أسباب ظهورها وذلك في الفرعين.

الفرع الأول : تعريف الرقابة على دستورية القوانين

الفرع الثاني : أسباب ظهور الرقابة على دستورية القوانين

الفرع الأول : تعريف الرقابة على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة على دستورية القوانين هو وجوب حماية الدستور من كل خرق محتمل من قبل السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية، ولو أن القصد الأساسي هو السلطة التشريعية، لأنه بالنسبة للسلطة التنفيذية يمكن إخضاع قراراتها المشوبة بعدم الدستورية لنوع آخر من الرقابة، ألاَ وهو رقابة السلطة القضائية التي تستطيع إلغاءها بناءاً على دعوى يرفعها ذوو الشأن، في حين ليس هناك من طريقة لإلغاء القانون المخالف للدستور سوى آلية الرقابة على دستورية القوانين[1].

كما يقصد بالرقابة على دستورية القوانين، التزام سلطات الدولة الثلاث وفي مقدمتها السلطة التشريعية بأحكام الدستور باعتباره القانون الأسمى في الدولة. حيث أن مبدأ السمو يصبح مجرد من أي قيمة قانونية إذا لم تلتزم السلطات العامة أحكام الدستور، وتقوم بالإمتناع عن مخالفته. وعلى ذلك فإن الرقابة على دستورية القوانين تعني التأكد من احترام القوانين العادية للقواعد الدستورية شكلاً وموضوعاً.

[1] مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري) ، مجلة النائب، العدد الخامس 2005، ص 30.

والرقابة على دستورية القوانين لا تثور في ظل الدساتير المرنة، بحيث يكون بمقدور السلطة التشريعية أن تُعدِّل أحكام الدستور بإتباع نفس الإجراءات والقواعد المتبعة في تعديل القوانين العادية. فلا يستطيع القضاء أو أي جهة أخرى الإمتناع عن تطبيق القانون بحجة أنه مخالف للدستور، لأن النصوص الدستورية في هذه الحالة تكون بمرتبة القوانين العادية، لذا تعتبر مخالفة القانون للدستور تعديلاً له.

أمّا بالنسبة للدساتير الجامدة التي يلزم لتعديلها اتباع إجراءات تختلف عن إجراءات تعديل التشريعات العادية، فإن الرقابة على دستورية القوانين تحتل أهمية كبيرة، حيث يبرز السمو الموضوعي والشكلي للدستور[1].

الفرع الثاني : أسباب ظهور الرقابة على دستورية القوانين

ظل موضوع الرقابة على دستورية القوانين خصوصية أمريكية طوال القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين رغم عدم وجود قضاء دستوري متخصص ولكن المحكمة العليا الأمريكية _ التي هي بمثابة قمة التنظيم القضائي في تلك البلاد _ أقرّت لنفسها حق رقابة دستورية القوانين منذ عام **1803** في الحكم الشهير الذي أصدره القاضي **مارشال**.

لكن الأمر لم يستمر هكذا في القرن العشرين وبالذات في أعقاب الحرب العالمية الأولى حيث بدأ مبدأ الرقابة على دستورية القوانين يجد طريقه إلى بعض الدساتير التي صدرت في فترة ما بين الحربين ثم انتشر المبدأ بعد الحرب العالمية الثانية وأصبح من الأمور المستقرة أن الدساتير الحديثة في أغلبها تتبنى مبدأ الرقابة على دستورية القوانين.

وفي فترة ما بين الحربين رأت النمسا سنة **1920** أول محكمة دستورية في أوربا. وكان فقه العلامة **كلسن** الفقيه الكبير وراء إنشاء هذه المحكمة.كذلك شهدت تشيكوسلوفاكيا في نفس العام أي سنة **1920** الشيء ذاته. وفي عام **1931** أُنشئت محكمة دستورية في أسبانيا.

[1] إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، الرقابة على دستورية القوانين في القانون المصري والفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية مصر ، د.س.ن، ص 8 .

وإذا كانت المحكمة النمساوية قد استقرت واستمرت فإن المحكمتين الأخريين جارت عليهما تغيرات النظم السياسية واقتلعتهما من جذورهما.

وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية بدأ التطور الحقيقي والكبير في تبني الدساتير الحديثة لمبدأ الرقابة على دستورية القوانين؛ حدث ذلك في جمهورية ألمانيا الاتحادية سنة **1949**. وفي إيطاليا سنة **1948** حيث توجد في كل من البلدين واحدة من أقوى المحاكم الدستورية.

أما بالنسبة لفرنسا فقد تضمن الدستور الفرنسي الصادر عام **1958** تنظيماً خاصاً للرقابة السابقة على دستورية القوانين.

وفي عام **1975** تبنت اليونان نظاماً للرقابة على دستورية القوانين، وكذلك فعلت أسبانيا بعد عودة النظام الديمقراطي إليها وأنشأت محكمة دستورية سنة **1978**. وفي سنة **1980** تبنت بلجيكا نظام الرقابة على دستورية القوانين أيضا. وهكذا انتشرت الرقابة على دستورية القوانين في الغالبية العظمي من البلاد الأوروبية.

وعندما اجتاح الاستقلال القارة الأفريقية، وشُرِعَ في تصفية الإمبراطورية البريطانية والفرنسية أخذت كثير من الدساتير الحديثة بمبدأ الرقابة على دستورية القوانين[1].

وهكذا نرى من بعيد كيف سار التطور الدستوري في هذا الشأن حتى أنه وصل إلى قلب القارة الأفريقية وإلى شمالها وذلك بصرف النظر عن مدى فعالية هذه الرقابة ومدى الإيمان بها لدى الأنظمة الحاكمة في البلاد الحديثة الاستقلال ومن ثمة الحديثة العهد بالنظام الديمقراطي.

و يمكن رد مبررات تبني نظام الرقابة على دستورية القوانين إلى ما يلي :

1 . أن القاعدة القانونية الدنيا يجب أن تحترم وتخضع للقاعدة القانونية العليا طبقاً لمبدأ سُلّمية القواعد القانونية. وبالنظر إلى أن الدستور يحتل صدارة هرم النظام القانوني، فلا يعقل أن تكون القواعد القانونية الأخرى مخالفة له. ومن أجل منع حدوث ذلك، ينبغي القيام بمراقبة مدى دستورية القوانين.

[1] لمعرفة اشمل بتطور القضاء الدستوري راجع الجزء الأول الصادر من الـ : Aunuaire International de La Justice Constitutionnelle, Paris–Aix-en-. Provence, Economica–Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM). 2001.

2 . إن الدستور يتضمن قواعد قانونية صادرة عن صاحب السيادة في الدولة (الشعب أو الأمة) وهو السلطة التأسيسية، بينما القواعد القانونية الأخرى فتصدر عن سلطات مؤسَّسة ومنشَأة من طرف صاحب السيادة نفسه بموجب الدستور. وبناءاً على ذلك فإنه لا يمكن للسلطات المؤسَّسة أن تخالف إرادة صاحب السيادة المسطَّرة في الدستور.

لكن رغم قوة وسلامة هذه المبررات، فإن الرقابة على دستورية القوانين ليست نظاماً حتمياً أو معمولاً به في كافة البلدان .

فهناك بلدان لم تكن تعمل بالرقابة على دستورية القوانين منها معظم البلدان الاشتراكية سابقاً، وكذلك الجزائر بالنسبة لدستور **1976**. وكان سبب ذلك في الفكر الاشتراكي، أن إرادة الطبقة البروليتارية التي يعبر عنها من خلال المجالس التشريعية، لا يمكن أن تعرقَل أو تجمَّد. وإذا كان الدستور يعبر عن هذه الإرادة في مرحلة معينة، فإن هذه الإرادة متغيرة ومتطورة، ولذا تكون القوانين البرلمانية أصدق وأقرب إلى هذه الإرادة من الدستور، وبالتالي لا يمكن إلغاؤها بحجة أنها مخالفة للدستور بل يجب تعديل أو إلغاء هذا الأخير.

وهذا الإتجاه منتقد، لأنه يؤدي إلى تلاعب الحكام بالدساتير، بحجة أن القوانين تعبر عن إرادة الشعب، في حين أن الشعب هو المتضرر الأول من هذا التلاعب .

أما في البلدان النامية، فإن عدم الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين مرجعه إلى الطبيعة التسلطية لأنظمة الحكم، ورغبة الحكام في رفض أية رقابة عليهم، ومن ثمة ترك مجال أوسع لحرية التصرف والحكم مثلما يشاؤون، أو على ضوء الظروف التي تحيط بهم.

والواقع أن حداثة الدول النامية، وعدم استقرارها الإجتماعي والاقتصادي والثقافي بسبب المرحلة الاستعمارية أدى إلى عدم استقرارها السياسي، وحاجتها إلى وجود سلطة سياسية مركزية قوية وإصلاحات واسعة. وهذا الأمر لم يؤدِّ فقط إلى انعدام الرقابة أو عدم فعاليتها إن وجدت، بل إلى عدم وجود الدساتير أصلاً، أو عدم فعاليتها إن وجدت أيضا.

ولكن حتى وإن كانت هذه المعطيات وجيهة على العموم، فإنه لا ينبغي أن تشكل مبرراً للتخلص من القانون، والحيلولة دون نضال المواطنين من أجل تحقيق دولة القانون التي يحترم فيها الدستور وتتحقق فيها الرقابة على دستورية القوانين[1] .

المطلب الثاني

صور الرقابة على دستورية القوانين

تختلف الدول في تنظيم الرقابة على دستورية القوانين، فبعض الدول تمنع الرقابة بشكل صريح. أمّا الدول التي تأخذ بالرقابة على دستورية القوانين، فإنها تختلف من حيث الجهة التي تتولى هذه الرقابة، ومقدار الصلاحيات التي يمنحها لها القانون في هذا الشأن، حيث تتعدد أنواع الرقابة وتختلف من نظام لآخر تبعاً لاختلاف النظام السياسي.كما تختلف هذه الرقابة من حيث آلياتها، فمنها من اعتمد طريق الرقابة السياسية ومنها من اعتمد طريق الرقابة القضائية على دستورية القوانين. وبناءاً على ذلك سنوزع دراستنا في فرعين على النحو التالي :

الفرع الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

الفرع الأول : الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعرف الرقابة السياسية على دستورية القوانين على أنها رقابة وقائية تسبق صدور القانون، ومن ثم تَحُول دون صدوره إذا خالف نصاً في الدستور[2]. وتقوم بمهمة الرقابة السياسية على دستورية القوانين هيئة سياسية يتم إنشاؤها أساساً لهذا الغرض، أو من قِبل هيئة نيابية.سنحاول دراسة هذه الآليات الرقابية وذلك على النحو التالي : أولا : الرقابة بواسطة هيئة سياسية (مجلس دستوري) .

ثانيا : الرقابة بواسطة هيئة نيابية .

[1] الأمين شريط، المرجع السابق، ص 142 – 143.

[2] عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص70.

أولا : الرقابة بواسطة هيئة سياسية (مجلس دستوري)

ترجع الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما أَنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية مجلساً خاصاً للقيام بهذه المهمة، واستمرت فرنسا في تطبيق أسلوب الرقابة السياسية حتى اليوم. وقد أخذت الدول الاشتراكية بهذه الطريقة. وتعتبر الرقابة السياسية رقابة وقائية، لأنها سابقة على صدور القوانين، وتعمل على تجنب صدور هذه الأخيرة مخالفة للدستور[1].

فإذا كانت الوقاية خير من العلاج، فإنه من المنطقي أن تجرى الرقابة على دستورية القوانين قبل صدورها لتدارك الخطأ قبل أن يقع، مما يجعلها أكثر نجاحاً من صور الرقابة اللاحقة وهذا على عكس الرقابة القضائية التي لا تتدارك المخالفة إلا بعد وقوعها.

ويعود الفضل في ظهور هذه الفكرة عن الرقابة، وكذا الهيئة الرقابية إلى الفقيه الفرنسي **سييز Sieyes** والغرض من هذه الهيئة هو حماية الدستور من الاعتداء على أحكامه من قبل السلطة.

ويعود تفضيل **سييز** للرقابة السياسية على الرقابة القضائية لأسباب تاريخية وأخرى قانونية. فمن الأسباب التاريخية أعمال العرقلة في تنفيذ القوانين في فرنسا، والتي كانت تقوم بها المحاكم المسماة بالبرلمانات، حيث كانت تلغي القوانين. وهو ما جعل رجال الثورة يقيدون سلطات المحاكم ومنعها من التدخل في اختصاصات السلطة التشريعية.

أمّا بالنسبة للأسباب القانونية فترجع إلى مبدأ الفصل بين السلطات، فقد أعتبر تصدي القضاء للرقابة على دستورية القوانين تدخلاً في اختصاصات السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن الناحية السياسية فقد استند في تبرير عدم إسناد هذه الرقابة إلى القضاء إلى أن القانون هو تعبير عن إرادة الأمة، وهذه الإرادة أسمى من القضاء، وعليه فلا يجوز له التعرض لمدى دستورية قانون يعبر عن إرادة أمة.

وقد ظهرت فكرة الرقابة السياسية على دستورية القوانين أول الأمر خلال إعداد دستور السنة الثالثة لثورة **1795** وكان بين أعضاء الجمعية التأسيسية المناط بها وضع ذلك الدستور الفقيه **سييز** وقد

[1] بسيوني عبد الله عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدولة ـ الحكومة ـ الحقوق والحريات العامة ـ المبادئ العامة للقانون الدستوري ـ الدستور اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، 1993، ص550.

اقترح ذلك الفقيه إنشاء هيئة محلفين دستورية تكون مهمتها رقابة أعمال السلطة التشريعية حتى تحول بينها وبين مخالفة الدستور، وتشكل هذه الهيئة من بين أعضاء السلطة التشريعية أنفسهم، ولقي هذا الاقتراح معارضة شديدة ولم يكتب له أن يري النور. والحقيقة أنه لم يكن منطقياً أن يعطي عدد محدود من أعضاء البرلمان أنفسهم حق الرقابة عليه بكامل أعضائه.

ورغم هذا ففكرة **سييز** وجدت مساندةً وتأييداً لها فيما بعد، بل ولقيت نجاحاً في الأخير. حيث نص دستور السنة الثامنة للثورة **1799/12/15** على إسناد مهمة الرقابة إلى مجلس الشيوخ حامي الدستور على أن تكون سابقة لصدور القوانين. وسمح له بإلغاء القوانين المخالفة. ومع ذلك فإن هذا المجلس تحول إلى أداة في يد **نابليون** يسيرها كيف يشاء. ومن بين أسباب عجز هذه الهيئة، النص في الدستور على أنها لا تراقب إلاّ القوانين التي تحال عليها من هيئة **التريبونات،** ولا يعقل أن تقدم هذه الهيئة القوانين التي لا تتماشى وسياستها للمجلس.

إن رفض فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين، والاتجاه نحو نوع من الرقابة الوقائية السابقة التي قد تتصور بعد مناقشة مشروعات القوانين في البرلمان وقبل إصدارها. قد دفع فرنسا إلى الأخذ بهذه الصورة من صور الرقابة، حيث أن التفسير الذي ساد الفقه الفرنسي في فهم نظرية الفصل بين السلطات، وكذا اعتبار البرلمان هو المعبر عن سيادة الأمة وأن القانون هو التعبير عن هذه الإرادة هذان الأمران حالا بين فرنسا وبين الأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين. وقد تبلورت هذه الفكرة عند وضع دستور الجمهورية الرابعة عام **1946** ثم اكتملت عند وضع دستور الجمهورية الخامسة عام **1958**. فأسندت الرقابة إلى هيئة سياسية تسمى المجلس الدستوري الذي يتألف من الأعضاء : رؤساء الجمهورية السابقين وتسعة آخرين، يعين رئيس الجمهورية ثلاثة، ويعين رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ كل منهما ثلاثة أعضاء، أما رئيس الجمهورية فيختار رئيس المجلس من بين الأعضاء التسعة. ومدة العضوية تسع سنوات غير قابلة للتجديد. على أن يجدد الثلث كل ثلاث سنوات. كما لا يجوز لهؤلاء الأعضاء الجمع بين العضوية في المجلس وفي البرلمان أو الوزارة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

لقد كان من المستقر استبعاد فكرة الرقابة القضائية على دستورية القوانين وفي ذلك استجابة للتقاليد الفرنسية التي ترفض إخضاع التشريعات البرلمانية للرقابة القضائية، بل لقد ذهب الأمر إلى حد تجنب الدستور ذكر عبارة " رقابة الدستورية " واكتفت المادة **61** من ذلك الدستور بقولها تختبر اللجنة القوانين التي صوتت عليها الجمعية الوطنية والتي قد تفترض تعديلاً في الدستور مناقضة للأبواب من الأول إلى العاشر من الدستور، وهي تلك التي تنظم السلطات العامة. كذلك فإن الإجراءات المتبعة أدت بدورها إلى تضييق مدى هذه الرقابة المحدودة من الأصل[1].

ولقد جرى خلاف بين الفقه حول طبيعة المجلس الدستوري، وهل هو هيئة سياسية أم هيئة قضائية. أمّا الذين قالوا أنه هيئة سياسية، فقد نظروا إلى طريقة تكوينه التي أشرنا إليها والتي تختلف اختلافاً جذرياً مع كيفية تكوين المحاكم القضائية. أمّا الذين قالوا أن المجلس يعتبر هيئة قضائية، فقد نظروا إلى طبيعة اختصاصه وأنه يفصل في مسائل قانونية بحتة وعلى أعلى مستوى،كذلك فإن المجلس يصُوغ قراراته على هيئة الأحكام القضائية من حيث مناقشة الوقائع ومن حيث التسبيب وكتابة الحيثيات،كذلك فإن قرارات المجلس لها حجية في مواجهة سلطات الدولة وفي مواجهة الجهات الإدارية والقضائية وقرارات المجلس غير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن.

ثانيا : الرقابة بواسطة هيئة نيابية

انتشر هذا النوع من الرقابة في الدول ذات الأنظمة الاشتراكية، والغرض منه هو أن لا تعلو كلمة أية جهة على الهيئات المنتخبة الشعبية التي تمثل الشعب في ظل نظام الحزب الواحد.

كما أن غرضها لا يهدف إلى حماية حقوق، بل يهدف إلى سيادة المجالس الشعبية المنتخبة وسموها على غيرها من الهيئات الأخرى، مثل مجلس الوزراء في الاتحاد السوفيتي، ومجالسه النيابية قبل انهيار الاتحاد.

ومن بين الأنظمة التي أخذت بهذا النوع من الرقابة، نجد الاتحاد السوفيتي سابقاً. حيث أسندت المهمة الرقابية إلى رئاسة السوفيات الأعلى. فقد جاء في المادة **4/121** من دستور الاتحاد السوفيتي ما

[1] Dominique Turpin : le conseil constitutionnel, Tlache the Superior, Paris, 1995, p. 13.

يلي: ((رئاسة السوفيات الأعلى، هيئة مطابقة دساتير وقوانين الجمهوريات المتحدة، لدستور وقوانين الاتحاد السوفيتي.))

وتنص الفقرة الخامسة من نفس المادة على أن : ((هذه الهيئة تقوم بتفسير قوانين الاتحاد السوفيتي كما تلغي قرارات وأوامر مجلس وزراء الجمهوريات المتحدة إذا كانت غير مطابقة للقانون.))

الفرع الثاني : الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين، تلك التي تتولى القيام بها هيئة قضائية لا تختص فقط بالنظر في مدى مطابقة القرارات الإدارية للقانون، وإنما تتعدى ذلك إلى مراقبة مدى مطابقة القانون للدستور. فالرقابة القضائية على دستورية القوانين هي بشكل أساسي عمل قانوني، يهدف إلى التعرف عن ما إذا كانت السلطة التشريعية قد التزمت حدود اختصاصاتها أو تجاوزتها.

ونظراً لما تتمتع به السلطة القضائية من مؤهلات قانونية، وما تمتاز به من ضمانات الحيدة والاستقلال والثقة المتبادلة بينها وبين الأفراد، وما تحمله من رغبة شديدة في تأكيد احترام الدستور وتغليب الأسمى من القواعد. فإن السلطة القضائية هي خير من يقوم بدور الرقابة على دستورية القوانين. ويمكن القول بأنه رغم تنوع صور الرقابة القضائية، وتعدد أساليبها في الدول التي تأخذ بهذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين، إلاّ أنه يمكن إجمالها في الآتي:

أولا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة دعوى أصلية

وتعني هذه الطريقة أن لصاحب الشأن الذي أُضير نتيجة إصدار قانون معين، أن يطعن فيه مباشرة دون حاجة لانتظار تطبيق القانون عليه، فلِصاحب المصلحة أن يبادر بالطعن في القانون بهدف إلغائه من المحكمة المختصة، التي يكون لها إذا ما تبين لها مخالفة نصوص القانون للدستور إلغاء القانون، أي تقرر زواله بالنسبة للكافة. سواء تم ذلك بالنسبة للمستقبل، أو بأثر رجعي. حسبما تقرره نصوص الدستور المنظمة لهذا النوع من الرقابة. وقد يعهد بنظر دعوى دستورية القوانين إلى

محكمة عليا تحتل موقعها في قمة القضاء العادي. كما قد يجعل الاختصاص بنظر دعوى الدستورية إلى محكمة دستورية متخصصة.

نخلص مما تقدم إلى الملاحظتين :

- الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية تفترض الأخذ بما يسمى : " مبدأ مركزية الرقابة " أي أن ثمة محكمة واحدة تمارس هذه الرقابة دون غيرها من المحاكم.
- أن نتيجة هذه الرقابة، زوال القانون سواء تم ذلك بالنسبة للمستقبل فقط، أو بالنسبة للمستقبل والماضي معاً. وذلك بحسب ما تقرره النصوص الدستورية المنظمة لهذا النوع من الرقابة.

ثانيا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة الدفع الفرعي

يفترض الأخذ بهذا الأسلوب من الرقابة على دستورية القوانين، أن الشخص الذي يرى أن قانوناً معيناً قد خالف الدستور وأن له _ أي لهذا الشخص _ مصلحة مشروعة في منع تطبيقه عليه، أن ينتظر حتى تأتي اللحظة التي يُراد فيها تطبيق القانون عليه في دعوى يكون طرفا فيها. وفي هذه الحالة يستطيع أن يطلب من القاضي عدم تطبيق هذا القانون بحجة أنه يتضمن أحكاما مخالفة للدستور. أي أن الدعوى المنظورة أمام القضاء ليست كما هو الشأن في حالة الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق الدعوى الأصلية _ دعوى إلغاء قانون غير دستوري _ وإنما هي دعوى من نوع آخر؛ مدنية، إدارية، تجارية...الخ. يدفع صاحب الشأن أثناء نظرها ببطلان القانون الذي يستند إليه المتخاصمان. إذن فهي وسيلة دفاعية تهدف إلى استبعاد القانون المخالف للدستور من التطبيق على النزاع ويترتب على ذلك ما يلي:

- وجود دعوى جدية مرفوعة أمام المحكمة، أي خصومة قابلة لحل قضائي.
- سبب رفع الدعوى أمام المحكمة لا يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين، إذ تأتي هذه الأخيرة في طلب عارض أو في شكل دفع، فهي ليست دعوى ضد القانون.

- لا يثير القضاة عدم دستورية القانون من تلقاء أنفسهم، لكنهم يتعرضون لهذه المسألة إذا دفع بذلك أحد الخصوم .
- تنظر المحكمة في الدفع بعدم الدستورية، فإن تأكدت أن القانون لا يشوبه أي شيء فإنها تطبقه في الدعوى، أما إذا حكمت بعدم دستورية القانون فإنها تمتنع عن تطبيقه على النزاع المطروح أمامها بناء على تغليب القاعدة الدستورية على القاعدة العادية، لكنها لا تستطيع إلغائه[1].

يعتبر هذا الأسلوب أقدم الأساليب التي عرفها القضاء الأمريكي، وهو من ابتداع المحكمة العليا الأمريكية، فقد قامت بتكريسه بمناسبة فصلها سنة **1803** في قضية (**ماربوري** ضد **ماديسون**)[2].

فعند نظر أي قضية أمام أي محكمة سواء من محاكم الولايات أو المحاكم الفيدرالية. فإنه يجوز لأطراف الدعوى وللادعاء العام الدفع بعدم دستورية القانون المطلوب تطبيقه على تلك الدعوى وتملك المحكمة أيا كانت درجتها أن تقرر الامتناع عن تطبيق القانون إذا رأت أن ذلك القانون يتعارض مع الدستور. وأحكام المحاكم في هذا الشأن ليست نهائية، وإنما يجوز أن يطعن فيها أمام المحاكم الأعلى، وهذه قد تؤيد الحكم أو تعدله أو تلغيه.

وهذه الوسيلة ــ وسيلة الدفع ــ هي أكثر الوسائل انتشاراً وهي التي تؤدي إلى " رقابة الامتناع " أي امتناع المحكمة عن تطبيق النص القانوني أو القانون المخالف للدستور، والمحكمة تقرر امتناعها فقط عن تطبيق القانون ولكنها لا تقرر شيئاً أبعد من ذلك، فهي لا تقرر مثلاً بطلان القانون أو تلغيه، ذلك أن محكمة أخرى قد ترى غير ما رأته المحكمة الأولى وتحكم عكس ما حكمت، ويظل الأمر هكذا حتى تفصل فيه المحكمة الفيدرالية العليا، حيث يعتبر حكمها من قبيل السوابق القضائية الملزمة، وإن كنا مع ذلك نظل في إطار رقابة الإمتناع لأنه حتى المحكمة العليا نفسها لا تحكم بإلغاء النص ولا تملك ذلك وإنما تملك أن تمتنع عن تطبيقه. ومن الناحية العملية فإن التزام سائر المحاكم بما قضت به المحكمة العليا من امتناع تطبيق نص قانوني معين يؤدي في النهاية إلى الحكم بالموت الفعلي لهذا النص القانوني.

---

1 رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري، دار الفجر، القاهرة، 2006 ، ص 86 .

2 الأمين شريط، المرجع السابق، ص 147.

ثالثا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين بواسطة أمر قضائي

يوجد هذا الأسلوب في الولايات المتحدة الأمريكية[1]، بعد أن انتقل إليها من انكلترا، حيث كان في السابق منتشراً فيها، أين كان مستشار الملك في انكلترا يصدر الأوامر القضائية استناداً إلى قانون العدالة المستخلص من مبادئ الأخلاق والضمير والقانون الطبيعي، وذلك لإكمال النقص بقواعد القانون العام " **Common Law** "[2].

والأمر القضائي بالمنع هو صيغة قضائية تتضمن نهياً صريحاً، توجهه المحكمة إلى جهة ما لمنعها من تنفيذ قانون معين لأنه مخالف للدستور. ويتم ذلك بناءاً على طلبٍ من صاحب المصلحة الذي يستشعر وقوع ضرر معين إذا ما طبق عليه ذلك القانون. لذلك فإن الأمر القضائي بالمنع هو إجراء وقائي. وفي هذه الحالة يجب على الموظف المعني بالمنع تنفيذ الأمر الصادر إليه من المحكمة، وإلاّ عد مرتكباً لجريمة تسمى " جريمة احتقار المحكمة " طبقاً للقانون الصادر سنة **1910** بخصوص الأمر القضائي[3]. وتصدر المحكمة هذا الأمر بتوافر ثلاثة شروط وهي[4] :

- أن يقدم طلب إصدار أمر المنع من قبل صاحب المصلحة الذي يستشعر تضرره من تطبيق القانون.
- أن يتعذر دفع الضرر إذا تم تطبيق القانون.
- أن يثبت للمحكمة أن القانون المراد تطبيقه مخالف للدستور.

وكانت أول قضية استعملت فيها المحكمة العليا الأمريكية أوامر المنع كوسيلة للرقابة على دستورية القوانين سنة **1824**. هي قضية **اسبورت**، وبنك الولايات المتحدة الأمريكية، وهي قضية ضرائب، نشأت بمناسبة نظر المحكمة العليا في عدم دستورية فرض ولاية **أوهايو** ضريبة على بنك الولايات المتحدة الأمريكية وأصدرت حكمها لصالح البنك. لكن ولاية **أوهايو** رفضت التقيُّد بهذا الحكم

1 أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1960، ص185.
2 رمضان شعبان أحمد، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية، مصر، 2000 ، ص 186.
3 الخطيب نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر 2004، ص 575 و 576.
4 رشيدة العام، المرجع السابق، ص 70.

وفرضت الضريبة على البنك فطلب هذا الأخير من المحكمة العليا إصدار أمر بمنع الموظفين من تطبيق القانون، واستجيب لطلبه.

رابعا : الرقابة القضائية على دستورية القوانين عن طريق حكم تقريري

وبمقتضى هذه الطريقة يستطيع الفرد أن يلجأ إلى المحكمة، ويطلب منها إصدار حكم يقرر مدى دستورية قانون معين يراد تطبيقه عليه[1].

وفي هذه الحالة يجب على الجهة المخولة بتطبيق القانون التريث في تنفيذ القانون إلى أن يصدر حكم يقرر مدى دستورية ذلك القانون. فإذا حكمت المحكمة بدستورية ذلك القانون قامت الجهة المسؤولة بتطبيقه وتنفيذ الإجراءات المطلوبة. أمّا إذا حكمت المحكمة بعدم دستوريته فإنه لا يجوز تطبيقه، وتمتنع الجهة المسؤولة عن ذلك، وتلتزم بذلك الحكم الصادر عن المحكمة [2].

إن الحكم التقريري الذي تصدره المحكمة وفق هذا الأسلوب من الرقابة على دستورية القوانين يتمتع بحجية نسبية، ولا ينعكس أثره إلاّ على من تقرر لصالحه، أو مما يستفاد منه كسابقة قضائية في الدول التي تتبنى نظام القانون الشائع " **Common Law** " .

وهو من أحدث الأساليب التي استعملتها المحاكم في الولايات المتحدة الأمريكية لرقابة دستورية القوانين إذ بدأ اللجوء إليه ابتداءاً من سنة **1918**.

والملاحظ أن المحكمة العليا الأمريكية قد تردّدت كثيراً في قبول هذا الأسلوب نظراً لعدم وجود دعوى حقيقية تبرر طرح الموضوع على المحكمة، ولأن مهمتها الفصل في المنازعات وليس طلب إصدار حكم تقريري لا يتعلق بأية منازعة. غير أن هذا التردد زال بعد تدخل الكونغرس سنة **1934** بسنِّه للقانون الفيدرالي للأحكام التقريرية والذي أعطى للمحاكم الاتحادية سلطة إصدار الأحكام التقريرية في المسائل التي تتعلق بدستورية القوانين[3].

1 حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003، ص 111.
2 مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر، 2009. ص 110.
3 محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، ط2، دار النهضة العربية، مصر،1999، ص 23 – 24.

ويلجأ الأفراد إلى هذه الوسيلة عندما يثور خلاف بشأن ما يتمتع به هؤلاء الأفراد من حقوق والتزامات متبادلة، وما قد يكون هناك من تعارض بين القانون الذي يحدد هذه الحقوق والالتزامات وبين الدستور نفسه.

والمحكمة لا تفصل في نزاع عندما تصدر حكماً تقريرياً وإنما هي تكشف عن رأيها في مسألة معينة قد تؤدي إلى تجنب المنازعات القضائية مستقبلاً وقد لا تؤدي إلى ذلك إذا لم يرتض الأطراف الحكم التقريري ورأوا استمرار المنازعة وطرحها على القضاء.

نلاحظ أن القضاء الأمريكي لا يقضي ببطلان القانون لمخالفته للدستور، فهو لا يملك ذلك، وإنما هو يقضي بالامتناع عن تطبيق ذلك القانون في القضية محل البحث.

ولكن نظراً لأن النظام القضائي الأمريكي يقوم على السوابق القضائية وعلى اتباع المحاكم الدنيا لقضاء المحاكم العليا فإن قضاء المحكمة الاتحادية العليا بالإمتناع عن تطبيق قانون معين لعدم دستوريته يعني من الناحية العلمية أبطال مفعول ذلك القانون في الحياة، إلاّ إذا عدَلت المحكمة العليا عن قضائها بعد ذلك وهي رغم تقيُّدها بالسوابق القضائية إلاّ أنها تعدل عنها في بعض الحالات.

وهذا ما حدث فعلا بالنسبة للقوانين الاقتصادية التي استصدرها روزفلت وفقاً لما كان يسمى بالسياسة الجديدة آنذاك **N.E.P..** وهذه الطريقة هي ما تسمى عادة الرقابة عن طريق الامتناع أي امتناع المحاكم عن تطبيق النص المخالف للدستور[1].

[1] أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص221.

الفصل الثاني

الوسائل الرقابية ودورها في تكريس سيادة حكم القانون

المبحث الأول

دور الرقابة السياسية في ضمان سيادة حكم القانون

المبحث الثاني

دور الرقابة على دستورية القوانين في ضمان سيادة حكم القانون

الفصل الثاني

الوسائل الرقابية ودورها في تكريس سيادة حكم القانون

تأخذ مخالفة السلطات العامة لمبدأ المشروعية باعتباره ضمانة أكيدة وفعّالة لسيادة حكم القانون صوراً عديدة، منها خروج السلطة التشريعية أو السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية على أحكام الدستور، والذي يعد القيد الأول على السلطات وعملها والضامن الرسمي الأسمى لحقوق الأفراد وحرياتهم.

وحفاظاً على سمو هذه الوثيقة الدستورية ونفاذها، وحمايةً لحقوق المواطنين وحرياتهم، وجب توفير آليات رقابية فعّالة وإقامة نظام للرقابة على توازن السلطات وعدم انحرافها. فوجود نظام رقابي متنوع شامل وقوي سيساعد وسيضمن تجسيد وتطبيق فكرة دولة القانون وحماية حقوق وحريات الإنسان والمواطن والمصالح العامة الحيوية للمجتمع والدولة في الوقت نفسه.

وحتى يكون التنوع الرقابي فعالاً في أدائه،كان لزاماً أن يتسم نظام الرقابة في الدولة بسياسة عامة وإستراتيجية محددة وواضحة، قابلة للتطوير والإثراء والملائمة، وأن تتنوع وسائل الرقابة على النشاط العام في الدولة من عملية الرقابة السياسية، إلى الرقابة الشعبية...[1].

ترتيباً على ما سبق، فإن حديثنا عن التنوع الرقابي يتم كما تبنته مختلف الدول والأنظمة السياسية لحماية حقوق الإنسان في ممارساتها العملية المختلفة،كونه يشكل إحدى الضمانات الأساسية المهمة لسيادة حكم القانون.

ومنه يمكننا تناول موضوع الوسائل الرقابية ودورها في إحلال مبدأ سيادة حكم القانون، وذلك بالتعرض إلى دور الرقابة السياسية في ضمان سيادة حكم القانون في المبحث الأول، ثم دور الرقابة على دستورية القوانين في ضمان سيادة حكم القانون في المبحث الثاني.

[1] عوابدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، المرجع السابق، ص49 .

المبحث الأول

دور الرقابة السياسية في ضمان سيادة حكم القانون

إن مبدأ سيادة حكم القانون هو أحد العناصر الجوهرية التي تقوم عليها الدولة القانونية. وثمة علاقة وثيقة بينهما، ذلك أن الدولة القانونية تقوم على جملة مؤسسات تتقاسم فيما بينها بقدر أو بآخر السلطات داخل الدولة، وهذا التقسيم يتطلب قدراً عالياً من الترتيب القانوني لتنظيم العلاقة بين هذه السلطات من جانب وبينها وبين أفراد الشعب من جانب آخر، وإيجاد رقابة فعالة لضمان عدم انحراف أي من هذه السلطات عن الحدود القانونية المرسومة لها أو التعسف في استعمال الحقوق المقررة لها على نحو يتعارض مع الغايات الاجتماعية لتلك الحقوق، ويتطلب ذلك إقرار رقابة سياسية.

فتكون الرقابة السياسية كضمانة لسيادة حكم القانون إذا كانت تهدف إلى مراقبة مدى مشروعية أعمال السلطة وتصرفاتها بإعمال ضمانات دستورية للحد من الانتهاكات المتعددة، سواء عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطات في الدولة.

أو تجسيد هذه الضمانات في الإرادة الشعبية وقوى الرأي العام التي تحاول أن تفرض على الحكام احترام أحكام الدستور وعدم انتهاكها.

وهكذا نستطيع القول بأن من ضمانات سيادة حكم القانون الرقابة السياسية، والتي تعني أن إرادات الأفراد ـــ مهما علوا في مدارج السلطة ـــ هي إرادات محكومة، هي إرادات يحكمها القانون.

ولكي نعرض لكيفية إعمال هذه الضمانات التي رتبها الدستور لحماية ودعم مبدأ سيادة حكم القانون ارتأينا تناولها في المطلبين التاليين :

المطلب الأول: الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث كضمانة لسيادة حكم القانون.

المطلب الثاني: الرقابة الشعبية كضمانة لسيادة حكم القانون.

المطلب الأول

الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث كضمانة لسيادة حكم القانون

إن الرقابة السياسية وفقاً لمبدأ فصل السلطات تعني أن كل سلطة تملك الوسائل الكفيلة بالحد من تعسف أو تجاوز السلطات الدستورية الأخرى، فتعتبر الوسيلة الأمثل لصيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد، سواء فيما يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية للقانون _ فهي تقدّم عادة على أنها من أفضل ضمانات حماية مبدأ الشرعية _ أم بخضوع السلطة التشريعية للدستور.

وما يهمنا في هذا المجال هو الحديث عن دور هذه السلطات في مجال الرقابة المتبادلة بينها، على اعتبار ذلك من ضمانات سيادة حكم القانون، ومنه تكون دراستنا لهذا المطلب في الفروع التالية:

الفرع الأول : دور الرقابة البرلمانية في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الثاني : دور الرقابة التنفيذية في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الثالث : دور الرقابة القضائية على باقي السلطات في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الأول : دور الرقابة البرلمانية في ضمان سيادة حكم القانون

يقوم عضو البرلمان بنوعين من الأدوار النيابية، الأول هو تمثيل الشعب في مجموعه، وذلك من خلال عمله البرلماني في أمور التشريع والرقابة على الحكومة، وتمثيل مصالح الناخبين في دائرته المحلية والعمل على تلبية مطالبهم.

بعبارة أخرى فإن أعضاء البرلمان يقومون بدور الوساطة بين دوائرهم الانتخابية من ناحية والحكومة والأجهزة الإدارية والرسمية من ناحية أخرى. و بهذا المعنى الأخير، فإن النائب وسيط بين الناخبين وبين الحكومة، فهو يتدخل لدى الإدارة والحكومة والوزراء ليلفت نظرهم إلى بعض القرارات غير الملائمة التي يعود أثرها بالضرر على المواطنين، كذلك يطالب بتحقيق بعض المطالب الخاصة لأبناء دائرته.

إن عمل الحكومة في الوقت الراهن قد أصبح معقداً للغاية، وأن قدرة المواطن العادي على التأثير في أجهزة الدولة وخصوصاً الأجهزة الخدمية كالمرافق العامة التي تقدم الخدمات الأساسية

أصبح صعباً، الأمر الذي يفرض على عضو البرلمان القيام بإيصال مطالب المواطنين إلى أجهزة صنع القرار لِمَا له من قدرة على ذلك، وفرصة في الاتصال بهم.

وقد استقر الأمر على قبول هذا الدور وتنظيمه على نحو متوازن، حيث تعرف مختلف برلمانات العالم ما يسمى مكاتب المطالبة أو الطلبات، التي تقوم بتلقي طلبات المواطنين وطلبات جماعات المصالح وطلبات الفئات المعترضة على قرار حكومي ما.

ومن بين أساليب الرقابة السياسية التي يتبعها البرلمان لمراقبة السلطة التنفيذية نجد كلاً من الأسئلة والاستجواب والتحقيق.

أولاً: الأسئلة البرلمانية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون

الأسئلة هي من الأدوات المستعملة للحصول على معلومات حول أعمال السلطة التنفيذية. وقد استقر الوضع على اعتبار أن السؤال هو وسيلة من وسائل الرقابة الفعّالة. فهو الوسيلة الفُضلى للحصول على معلومات عن أعمال السلطة التنفيذية حيث لا يقتصر على السائل والمسؤول، وإنما يمتد إلى بقية الأعضاء اعتباراً لما لهم من حق تقديم أسئلة إضافية عند الإجابة على السؤال المطروح.

يعتبر السؤال المكتوب وسيلة لرقابة النشاط الحكومي، ووسيلة للاستعلام عن الشؤون الخارجية. حيث قد لاقى استجابة من أعضاء البرلمان وأصبح يمثل وسيلة ناجعة في استمرار العلاقات بين السلطتين التنفيذية والبرلمان. كما أن السؤال المكتوب وسيلة سهلة وفعالة لتأكيد نشاط عضو البرلمان أمام الرأي العام فيتمكن من خلاله الحصول على إيضاحات من الأجهزة الإدارية، وهذه الوضعية في حقيقتها ترجع إلى رغبة العضو في أداء الوظيفة البرلمانية على أكمل وجه.

كما أن الأسئلة الشفوية التي تتم دون مناقشة فهي تحيط السياسة الحكومية برقابة برلمانية من كافة الزوايا[1]. كما نلاحظ من ناحية أخرى نمو الأسئلة نمواً كبيراً نتيجة تعقد الإدارة الحكومية وتشابك الحياة الاقتصادية والاجتماعية مع وظائف الدولة.

---

[1] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها.

وتبدو أهمية السؤال البرلماني كأداة فعّالة للرقابة البرلمانية، في كونه يحتل مكاناً مهماً في الأنظمة البرلمانية، حيث استندت اللوائح الداخلية لبرلمانات دول العالم إلى وظائف السؤال البرلماني والتي يهدف العضو البرلماني من ورائها إلى التحقق من واقعة وصل علمه إليها أو استفهام العضو عن أمر يجهله أو معرفة ما تعتزمه الحكومة في أمر من الأمور.

ويرجع التوسع في استخدام الأسئلة البرلمانية كوسيلة للرقابة البرلمانية إلى بساطة وسهولة استخدامها، فهي لا تتطلب خبرة معينة لدى العضو السائل إذ غالباً ما يتم وضع السؤال في أي صيغة مختصرة مما يجعله في متناول أي عضو من أعضاء المجلس التشريعي دون أي عناء يذكر.

وقد ثار التساؤل في الفقه الدستوري حول مدى جدوى السؤال البرلماني كوسيلة رقابية برلمانية.

فذهب رأي إلى القول بأن الأسئلة البرلمانية ليست سوى صورة من صور التعاون وتبادل المعلومات بين أعضاء البرلمان والوزارة، وأنها ليست وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، وأنها بالتالي إجراء عديم الأثر الفعلي لأنه لا يترتب عليه مناقشة، كما لا يمكن للبرلمان أن يتخذ بصدده أي قرار[1].

في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الأسئلة البرلمانية تعتبر وسيلة جدية وفعالة لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأنّ فيها استجلاء للمثير من الأمور والتصرفات، وفيها توجيه لنظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها[2].

ويتجلى دور السؤال كأداة للرقابة البرلمانية تستهدف ضمان سيادة حكم القانون من خلال الوظائف التالية:

---

[1] يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، مصر، 1974، ص: 223.

[2] رمزي طه الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، مصر، 1983، ص 256.

1 – استخدام السؤال كأداة للكشف عن المخالفات

تعتبر الأسئلة البرلمانية إحدى الأدوات الرقابية البرلمانية المهمة التي تستخدمها المجالس النيابية للرقابة على الأعمال والنشاطات الحكومية اليومية والكشف عن التجاوزات والمخالفات الحكومية واستيضاح برامج الحكومة،كما تُظهر أحياناً تعسف الإدارة الحكومية وتؤدي بالتالي إلى علاج شكاوى الشعب عن طريق توجيه تلك الأسئلة البرلمانية وإيجاد أماكن الخلل في العمل الحكومي الدائم. فقد يتقدم عضو البرلمان بتوجيه سؤال إلى الوزير يمكن من خلال إجابة الوزير كشف بعض المخالفات في المرافق الحكومية، وقد يؤدي إلى إحراج الحكومة سياسياً، فضلاً على أن الأسئلة قد تحقق هدفاً أسمى هو السعي لتحقيق إصلاحات حكومية في مرافق وخطط الدولة المستقبلية، وقد تمتد لتشمل القوانين والأنظمة وإعادة النظر فيها. كما أنها تؤدي إلى توفر معلومات عن أوضاع الأجهزة الإدارية ومشاكلها حيث تكشف إجابات الوزراء عن الأسئلة عن بعض المخالفات القانونية والإدارية والمالية[1].

ومن التطبيقات التي تمت في هذا المجال: السؤال الذي يستهدف الكشف عن أوجه القصور في الرقابة الإدارية والمالية على موظفي الحكومة وأموالها العامة، والسؤال الذي يستهدف الاستيضاح عن سياسة الحكومة في التعيين في الوظائف العامة لغير المواطنين، والسؤال الخاص بواقعه ترقية بعض الموظفين حيث تكشف إجابة الوزير طريقة ومعايير الترقية ومدى اتفاقها مع القانون. ومثل هذه الوقائع وغيرها لا يمكن كشفها دون استخدام أسلوب الأسئلة البرلمانية لتأكيد وقوعها رسمياً على الأقل. يضاف إلى ذلك أن السؤال البرلماني يشكل في حقيقته مساءلة علنية للوزير الذي قد يقتنع _ بعد دراسة الموضوع محل السؤال _ بعدم سلامة الإجراء الذي سبق له اتخاذه فيصدر قراراً مخالفاً يصوب به الوضع أو يعيد النظر في السياسة التي ستتبع في المستقبل. كما قد يشكل السؤال وسيلة تساعد الحكومة على توضيح نواحٍ معينة من سياستها في الوقت الذي يكون اللجوء للمناقشة العامة سابقاً لأوانه لأن الحكومة قد لا تكون مستعدة للمناقشة فتستخدم الحكومة السؤال للإدلاء ببيان

[1] زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص34.

عام عن سياستها بصفة عامة أو بصدد أمر معين متعلق بأحداث جارية[1].

2 – استخدام السؤال لمتابعة تنفيذ القوانين واللوائح والمراسيم والقرارات

يعتبر السؤال وسيلة جدية لمراقبة الحكومة في تطبيقها للقواعد القانونية بصفة عامة، والقواعد الدستورية بصفة خاصة لأن في السؤال استجلاء للكثير من الأمور والتصرفات، وفيه توجيه لنظر الحكومة إلى مخالفات معينة لاستدراكها. والتأكد من خلال الأسئلة من قيام الحكومة بتنفيذ القوانين واللوائح وكشف الصعوبات التي تواجهها عند تنفيذها، مما يؤدي إلى إجراء بعض الإصلاحات التشريعية ومتابعة تنفيذ المراسيم والقرارات الوزارية.

وقد يستخدم السؤال كوسيلة فعالة لإحداث إصلاحات تشريعية، مما يُمَكن العضو السائل من التقدم باقتراحات لمعالجة أوجه النقص أو القصور أو الغموض في القوانين واللوائح حتى يمكنها مسايرة الواقع العملي للإدارة والتطور المستمر في هيكلة الدولة ومرافقها الحكومية وبرامجها المختلفة. ذلك أنه لا يمكن لأعضاء المجالس النيابية متابعة تنفيذ القوانين من قِبل السلطة التنفيذية إلاّ بوجود حق السؤال البرلماني، إذ من خلاله يمكن لأعضائها معرفة مدى التزام أعضاء الحكومة بتنفيذ القوانين في مجال اختصاصاتهم.

ومن مظاهر هذه المتابعة استفسار أعضاء البرلمان عن أسباب التأخر في إصدار القوانين ولوائحها التنفيذية التي تم إقرارها ونشرها، أو عن أسباب عدم تنفيذها برغم مرور المدد القانونية المحددة لصدورها وتنفيذها. وهكذا تتضح أهمية وفاعلية السؤال البرلماني _ كوسيلة مهمة من وسائل الرقابة البرلمانية _ إلاّ أن هذه الأهمية تقاس من خلال عدد من المؤشرات أهمها: عدد الأسئلة التي تقدم بها أعضاء المجلس النيابي خلال فترة زمنية محددة، والمجالات التي تناولتها الأسئلة وتنوعها ومدى تكرارها، وأدوار الانعقاد العادية وغير العادية التي وجهت فيها أسئلة، وإجابات الوزراء المكتوبة والشفوية عليها والتعقيب من قبل الأعضاء الذين وجّهوا هذه الإجابات، وعدد الأسئلة التي تم الرد عليها أو تم

[1] أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، القاهرة، 1991، ص188.

تأجيل الرد عليها، وتنوع وتعدد الموضوعات التي تناولتها، ومدى استجابة الوزراء الذين وجهت إليهم الأسئلة وحضورهم للإجابة عنها، والنتائج التي حققها توجيه الأسئلة، والأسباب والمعوقات التي أدت إلى عدم إجابة الوزراء عنها أو طلب تأجيلها[1].

ثانياً: الاستجواب ودوره في ضمان سيادة حكم القانون

أمّا بالنسبة للإستجواب فهو الآخر يعتبر من الوسائل التي يمكن من خلالها سحب الثقة من الحكومة فقد تنتهي مناقشته إلى اقتراح يترتب عليه سحب الثقة أو لوم الحكومة إذا عضدته الأغلبية وهو بذلك يعتبر من أخطر آليات الرقابة على الحكومة،كما أن له فاعلية لا يمكن نكرانها في ممارسة الرقابة السياسية على الحكومة.

لقد أتاح المشرع للنواب الحق في استخدام الاستجواب كأحد أهم الأدوات البرلمانية التي تمكنهم من أداء دورهم الرقابي على مختلف أعمال السلطة التنفيذية وبما يخدم الصالح العام.

ومما لا شك فيه أن استخدام الاستجواب في الحياة البرلمانية يشكل في كثير من الأحيان عبئاً على كِلا السلطتين التنفيذية والتشريعية، الأمر الذي يدعو إلى عدم لجوء النواب لاستخدام هذا الحق في الأمور البسيطة أو الثانوية، خاصة وأن استخدام هذا الحق قد يؤدي في بعض الأحيان إلى حدوث نوع من الاحتقان بين السلطتين. ويتجلى دور الاستجواب كأداة للرقابة البرلمانية تستهدف ضمان سيادة حكم القانون من خلال الوظائف التالية:

1 – حماية وحفظ المال العام

تعد المحافظة على المال العام من أهم الموضوعات التي تشغل بال القاعدة الشعبية العريضة،كما أنها تعتبر الهاجس الأكبر والعمل الأَوْلى بالرعاية من قِبَل أعضاء المجالس النيابية. وهذا يُظهر بوضوح

[1] محمد سالم المزروعي، المجلس الوطني الاتحادي ــ تجربة الماضي وآفاق المستقبل ــ دار الخليج للصحافة والطباعة والنشر، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، 2007 ص231 وما بعدها.

حاجة الحكومة الماسة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات الجدية الحازمة لحماية المال العام وإلى إظهار عدم التهاون في القضايا المتعلقة بالمال العام في وزارات الدولة المختلفة بصفة عامة وفي قطاع الاستثمار بصفة خاصة.

2 – تنفيذ وتطبيق القوانين والقرارات بصورة جدية

مما لا شك فيه أن تنفيذ وتطبيق القوانين والقرارات وخاصة تلك المتعلقة بجماهير المواطنين بالجدية اللازمة وفي الوقت المناسب إنما يؤدي إلى تخفيف الضغوط من قبل جموع المواطنين على ممثليهم من النواب، الذين يضغطون بدورهم على الوزراء لتنفيذ تلك القوانين والقرارات بهدف تيسير وتسهيل حاجات المواطنين الأمر الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى استجواب الوزير المختص.

3 – الشفافية والإفصاح الكامل عن كافة المعلومات

يعد نشر الحكومة للمعلومات كاملة غير مبتورة ولا منقوصة، وبالصورة التي يسهل فهمها والتعامل معها أحد أهم أسس التعامل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تسهل مثل هذه المعلومات _ حال توافرها _ قيام النواب بدورهم الرقابي في سلاسة ويُسر، دون الحاجة إلى استخدام الاستجواب في كثير من الحالات، إلاّ أنه وفي حالة العكس فإن الاستجواب كفيل بضمان تزويد النواب بما يحتاجونه من معلومات.

ثالثاً: لجان التحقيق البرلمانية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون

أمّا بالنسبة للتحقيق البرلماني فإنه يؤدي إلى متابعة كيفية إنجاز المهام الرئيسية في بناء الدولة في المجالات السياسية والتنظيمية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. كما يعمل على تقصي آثار تطبيق القوانين المهمة التي تمس مصالح الجماهير الأساسية، وبحث مدى اتفاق القرارات المنفذة لها مع أهداف القانون.

يمكن للّجنة المختصة بالتحقيق أن تجمع ما تراه لازماً من أدلة. وعلى جميع الجهات التنفيذية الإدارية أن تستجيب لطلبها، وتضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات، وهذا ما يؤدي إلى مباشرة رقابة فعّالة على السلطة التنفيذية. فقد ترحب الحكومة بالتحقيق والاقتراحات التي تسفر عنه، وتتعاون مع لجان التحقيق إلى أقصى درجات التعاون، حتى تتمكن من معالجة الأوضاع السيئة الموجودة، وكل ذلك قد ينتهي إلى نجاح لجان التحقيق في مهمتها. إلاّ أن النتائج التي تتوصل إليها اللجنة في تقريرها قد تكون محل شك في صحتها من الناحية القانونية ما يدفع البرلمان للاعتراف بشرعية بعمل اللجنة بعد انتهاء الفترة المحددة لها إذا رأى ذلك[1].

وإذا انتهت اللجنة من تحقيقاتها، فلا تتخذ قراراً في الموضوع وإنما تُضَمن نتيجة تحقيقاتها بتقرير ترفعه إلى المجلس، وعلى ضوء هذا التقرير يتخذ المجلس قراره في نطاق الصلاحيات المخولة له دستورياً. فقد يقرر رغبة معينة (اقتراحات أو توصيات) أو يوجه بعض أعضائه أسئلة إلى الحكومة وقد يصل الأمر إلى استجواب وزير أو أكثر أو طرح الثقة بالحكومة عن طريق تقرير إمكان عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء[2].

إن الرغبة في أداء ما يتفق والصالح العام قد يساعد في تفسير نجاح لجان التحقيق في مهامها. ويعكس ذلك الوضع في بريطانيا، فقد نجحت اللجان في أعمالها وذلك بسبب أن أعمالها كانت متناسقة وابتعدت كثيراً عن الأمور غير ذات الصلة بالصالح العام،كما حاولت اللجان أن تتفادى الأمور التافهة وكان عملها جماعياً يهدف إلى إيجاد الوسائل الفعالة في الرقابة العامة[3]. ونجاح لجان التحقيق في مهامها لم يكن أبداً حائلاً دون توتر العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد كانت هذه اللجان سبباً دائماً لتوتر العلاقة بينهما ومحل خلافات دائمة حول اختصاصاتها التي يجب ألاّ تشمل الموضوعات التي تدخل في اختصاص القضاء كما يجب ألاّ يؤدي تشكيل هذه اللجان إلى الاعتداء أو المساس بحقوق المواطنين التي كفلها الدستور.

---

[1] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص930.

[2] عادل الطبطبائي، نفس المرجع، ص934.

[3] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص 144 وما بعدها .

وعموماً فإن الهدف من تشكيل لجان التحقيق هو التأكد من حدوث وقائع محددة وأن يتوصل البرلمان إلى الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة فهو إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه. ومنه فإن دور لجان التحقيق كأداة للرقابة البرلمانية تستهدف ضمان سيادة حكم القانون يتجلى من خلال الوظائف التالية:

1- الاستنارة قبل إصدار تشريع معين؛ وهذا النوع يرمي إلى البحث والاستقصاء في بعض النظم أو الشؤون العامة التي يرغب المجلس معالجتها بتشريع، ويرى تحقيقاً للمصلحة العامة أن يستبين حقيقة الحال ونقاط الضعف التي ينبغي علاجها فيكون تشريعه على أساس من دراسة الواقع وبحثه.

2- استجلاء وقائع معينة وبحثها وتمحيصها في صَدد تحريك المسؤولية الوزارية تحقيقاً لمبدأ الرقابة البرلمانية وما يترتب عليه من نتائج، وحتى تكون قرارات المجلس على أساس سليم من معرفة الحقيقة والوقوف عليها بالوسيلة التي يَطمئن إليها قبل البت في موقف الوزراء[1].

3- تحريك المسؤولية الجنائية في حدود النصوص التي وردت بالدستور على سبيل الحصر.

وتختلف الدول في موقفها من السلطات التي تمنحها إلى لجان التحقيق البرلمانية تمكيناً لها من مباشرة اختصاصاتها.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية إذا كان الكونغرس يملك نظرياً سلطة إنشاء لجان التحقيق وتحديد سلطاتها، إلاّ أن الواقع يشير إلى أن هذه اللجان تملك استقلالاً واسعاً في عملها. فهي تستطيع استدعاء الشهود، وتحليفهم اليمين، وتكليف الأشخاص بالمثول أمامها والإجابة على كل أسئلتها وإلاّ اعتُبِروا مذنبين، وأمكن ملاحقتهم قضائياً، كما تملك حق فحص الوثائق الرسمية.

ويصدر في بلجيكا قانون بتشكيل لجان التحقيق، يمنحها سلطات واسعة من أجل تمكينها من القيام بمهمتها وتشمل صلاحيات اللجنة بعض الاختصاصات الممنوحة للسلطات القضائية. إذ يتمتع

[1] فارس عمران، المرجع السابق، ص357.

رئيس لجنة التحقيق بالاختصاصات الممنوحة عادة لقاضي الجزاء، كما أن التكليف بالحضور أمام اللجنة له الآثار نفسها المترتبة على التكليف أمام القاضي الجزائي[1].

وكانت لجان التحقيق البرلمانية الفرنسية قديماً تملك صلاحيات تكاد تكون غير محدودة تقريباً[2]، إذ يمكنها أن تجبر أي شخص للمثول أمامها لسماع أقواله تحت طائلة التهديد باتخاذ الإجراءات القضائية بحقه في حال امتناعه عن الإدلاء بشهادته أو الإدلاء بشهادة غير صحيحة.

كما استطاعت بعض لجان التحقيق أن تمارس كل السلطات الممنوحة للقاضي الجزائي، ومن ضمنها إجراءات توقيف المتهمين، بل أن بعض اللجان مارست بعض اختصاصات السلطة التنفيذية، فقامت بتوجيه اللوم إلى بعض الموظفين، وهي عقوبة تختص بتوقيعها السلطات الإدارية.

كما باشرت إحدى لجان التحقيق رقابة مالية حقيقية بمناسبة تحقيقاتها الخاصة في شأن إحدى الجمعيات الدينية مستغلة بذلك عدم كفاية وسائل الرقابة الإدارية.

وقد استطاعت بعض لجان التحقيق البرلمانية الفرنسية الإطاحة ببعض الوزراء، وأحياناً الحكومة كلها لعدم تعاونها معها. ففي بعض الحالات كان الوزراء يرفضون التصريح للموظفين العاملين في وزارتهم للإدلاء بشهاداتهم أمام التحقيق، مما أدى إلى الإطاحة بهم، ودُعي الوزراء الذين خلفوهم في المناصب إلى إعطاء الإذن بالإدلاء بالشهادة بدون إعاقة. كما رفض بعض وزراء العدل السماح للجان التحقيق بالإطلاع على ملفات التحقيق القضائي استناداً إلى أن الأسرار القضائية تمنعهم من ذلك. وقد كلف هذا الموقف من الوزراء خسارتهم لمراكزهم الوزارية ودفع الوزراء الجدد من جانب آخر إلى السماح للجان التحقيق بالإطلاع على ملفات التحقيق. ومع ذلك استطاع بعض وزراء العدل الاحتجاج بعدم وجود ضمانات بعدم نشر أعمال التحقيق مما يعرض الأسرار القضائية إلى الخطر.

---

[1] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت، المرجع السابق، ص929.

[2] عادل الطبطبائي، نفس المرجع، ص930.

والأصل أن لجنة التحقيق البرلمانية تملك الحق في استدعاء أي شخص يتناوله التحقيق لسماع أقواله في سبيل الوصول إلى تحقيق العدالة سواء بصفته شاهداً أو متهماً، وسواء كان الإتهام الموجه إليه ثابتاً، أو قائماً على مجرد شبهات ــ دون إخلال بمبدأ أن الأصل في المتهم البراءة ــ

ويدخل في نظام السلطة التقديرية المطلقة للجنة التحقيق، تقدير ملائمة الاستدعاء، وتحديد وضع المستدعى في النهاية في ضوء ما يتكشف أثناء هذا التحقيق الذي لا يسوغ تقييد سلطة اللجنة بِصَدده وحجب حقها في استيفائه على الوجه الذي تراه مُوصِلاً للعدالة والذي لا يجوز مصادرة حقها في تقديره قبل تناولها إياه، وإلا أصبحت وظيفتها لغواً وتعذر الوصول إلى الحقيقة المبتغاة من التحقيق.

وما تجدر الإشارة إليه في الأخير بخصوص الرقابة البرلمانية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون هو أن البرلمان في الفقه الليبرالي يعتبر السلاح الفعال ضد تصرفات الحكومات الاستبدادية التي تعمل على الدوام لإضعافه بوسائل شتى وتقييد سلطاته، خاصة بعد أن تطورت نظم الانتخابات وخشيت الحكومة في هذه الدول المتخلفة من أن يعبر البرلمان بصدق عن الإرادة الشعبية، ولم يتوقف الأمر عند تقييد سلطة البرلمان في مجال التشريع، بل تعداه إلى الوظيفة الثانية له وهي الرقابة، ويظهر ضعف الرقابة كأحد وسائل الإخلال بالتوازن بين السلطات.

ويرُد الباحثون هذا الضعف إلى سبب يتمثل في تراجع الأشكال التقليدية للرقابة في المرحلة الحالية في أغلب الدول، إلى أن إجراءات تحريك مسؤولية الحكومة تتجه أن تكون بطريقة غير رسمية نحو استقالة بعض أعضاء الحكومة ما يفقد رئيسها أغلبيته و يجعله يستقيل هو الآخر[1].

ويرُدها البعض الآخر من الباحثين إلى سبب ونتيجة، أما السبب فيتلخص في غياب الكفاءة في ممارسة الوظيفة البرلمانية ــ التشريع بمراحله، الأمور المالية وبخاصة ما يتعلق بالموازنة العامة، مراجعة أعمال الحكومة ومراقبتها وإرشادها ــ وفي عدم الإلمام بالتطور والتقدم العلمي الهائل، وفي إحساس النائب وشعوره أنه ممثل لدائرته وليس للأمة بكاملها.

[1] Bernard Chantebout, op. cit, p234.

أمّا النتيجة فإن النواب منذ أن تبلورت وظيفة الرقابة على السلطة التنفيذية، نادراً ما حدث وأن أجبروا أية حكومة على الإستقالة نتيجة سحب الثقة منها[1].

تمنح دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية السلطة التشريعية ممارسة دور رقابي على أعمال السلطة التنفيذية بهدف إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين، إلاّ أن الواقع يثبت أن هذه الرقابة أصبحت عملياً مظهراً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية وذلك نظراً لعدم فاعلية هذه الرقابة في مجال التطبيق[2].

إن الحكومات التي تأتي نتيجةً للتآلف أو التحالف بالأغلبية تجعل من ممارسة عملية الرقابة البرلمانية ضعيفة وتحد منها، ما يؤدي إلى زيادة نفوذ الحكومة وبالتالي السلطة التنفيذية بشكل كبير، إذ تستطيع الحكومة في هذه الحالة توجيه إرادة البرلمان نتيجة سيطرتها على الأغلبية البرلمانية.

كما يعتبر رئيس الحكومة وأعضاؤها من قادة الأحزاب، وبحكم زعامتهم للأغلبية البرلمانية فإنهم الموجهون الحقيقيون لتلك الإرادة.

وبناءاً على ما سبق فإن ممارسة عملية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة بحرية تصل إلى حد إسقاطها أمر مستبعد، اللهم إلاّ في حالة انفراط عقد الائتلاف أو التحالف، وحتى في مثل هذه الحالة وعلى فرض حدوثها فإن السبب لا يعود إلى دور البرلمان بقدر ما يرجع إلى تأثير الأحزاب.

فالاعتبارات الحزبية قد تحول دون تمكن الرقابة البرلمانية من تحقيق الغرض المقصود منها، فالملاحظ أن الحكومة التي تتولى تسيير شؤون الدولة تكون من الحزب الذي له الأغلبية البرلمانية، وهذا الوضع يؤدي عملياً إلى سكوت الأغلبية البرلمانية عن كشف أعمال الحكومة غير المشروعة، بل إنها عادة ما تعمل على مداراة عيوب الحكومة وتغطية مساوئها أمام الرأي العام، ولا ينتظر منها والحال هذه أن تقوم بمباشرة هذه الرقابة كما يجب.

---

[1] محمد سليم محمد غزوي، المرجع السابق، ص161-162.

[2] أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص493.

أما أحزاب المعارضة فقد لا تقوى على تجريح السلطة التنفيذية لقلة عدد ممثليها[1]. وبالتالي ضعفها وتشتتها، ما يحول عملياً دون قيامها بالدور الذي من المفروض أن تلعبه وهو دور الرقيب ما يؤدي إلى ضعف فعالية الرقابة البرلمانية[2].

إن البناء أو الهندسة الدستورية للنظم المعاصرة خاصة في صورة البرلمانية أدت إلى تقليص دور البرلمان في الممارسة، وإن كانت قد حافظت من خلال النصوص على سلطة البرلمانات في مجال رقابة النشاط الحكومي.

تلعب شخصية الأعضاء ومستواهم دوراً محدداً في فاعلية عمل البرلمان سواء على المستوى التشريعي أو الرقابي، فكُلّما تمتع البرلماني بخبرات علمية وعملية وثقافية واسعة استطاع أن يقنع البرلمان بأهمية القضية التي يطرحها، وكلما كان البرلماني من الذين يتمتعون بخبرات برلمانية كبيرة وثقل برلماني كان حديثه موضع اهتمام المجلس والحكومة على السواء[3].

وقد أرجع بعض الباحثين عدم كفاية الرقابة البرلمانية إلى عدم امتلاك أعضاء البرلمان في بعض الحالات الخبرة والتخصص المطلوب لمراقبة بعض القضايا والمواضيع الدقيقة، إضافة إلى الاعتماد على معلومات رسمية توفرها الحكومة والسلطات الإدارية التابعة لها، وهذا ما يفقدها الواقعية والدراية الميدانية، وفوق كل ذلك فهي رقابة تحيط بها الشكوك فيما يخص حيادها وموضوعيتها بسبب تغليب الاعتبارات السياسية[4]. فعدم خبرة بعض أعضاء البرلمان بأساليب الرقابة وأحكام ممارستها يعد معول هدم لها، ولهذا يكون لزاماً أن يعقد كل مجلس دورات تدريبية لأعضائه، حتى يكونوا على دراية تامة بكيفية أداء دورهم الرقابي، وهذه ليست بدعة وإنما من الوسائل المحمودة والمتبعة في مختلف أجهزة

[1] سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية المعاصرة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987، ص155.

[2] أيمن محمد شريف، المرجع السابق، ص522.

[3] جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص35.

[4] عوابدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، المرجع السابق، ص70-71.

الدولة على تفاوتها واختلاف اهتماماتها وهذا ما يعبر عنه البعض بالقول : ((إنه لا سبيل لإصلاح الرقابة إلاّ بعلاج ضعف الكفاءة لدى أعضاء البرلمان، مما يمكنه من القيام بأعماله بفاعلية ويسر.))[1]

من المسلم به أن لطريقة انتخاب رئيس الدولة أهمية كبرى وأثر بالغ في مركزه من حيث القوة أو الضعف، فمن المبادئ المقررة لدى علماء الفقه الدستوري والأنظمة السياسية أنه حين يريد واضعو الدستور رئيساً ضعيفاً فإنهم يقررون أن تكون طريقة انتخابه بواسطة البرلمان، أمّا إذا أرادوه رئيساً قوياً فإنهم يقررون انتخابه بواسطة الشعب مباشرة[2]، لأن ذلك يحقق استقلاله وذاتيته في مواجهة البرلمان حيث يستمد نفوذه وسلطاته في هذه الحالة من الشعب مباشرة.

إن المكانة العليا التي أنتجتها طريقة الانتخاب الشعبي المباشر لرئيس الدولة حين يفوز بتأييد أغلبية شعبية في جميع أنحاء البلاد[3]، ما يعطيه بصورة طبيعية وزناً سياسياً خاصاً لحصوله على أصوات الملايين من الرجال والنساء، في حين أن كل نائب في البرلمان لم يتم انتخابه إلاّ بعدد ضئيل نسبياً من الأصوات في دائرته الانتخابية مقارنة بالأصوات التي حازها الرئيس[4]، ولكون الرؤساء المنتخبين بهذه الطريقة جاءوا نتيجة رغبة شعبية تمثل الشعب في مجموعه، أو على الأقل يتمتعون بتأييد أغلبية المصوتين، فهم يعدون من وجهة النظر الدستورية ممثلي الشعب جميعه، وذلك على خلاف أعضاء البرلمان. مما يقوي مركزهم تجاه البرلمان[5].

ويؤدي إحساس رئيس الدولة لأنه يقف على قاعدة صلبة من التأييد الشعبي إلى النظر إلى السلطة التشريعية باستهانة ولامبالاة، وهو ما يتصادم مع مبادئ الديمقراطية السياسية السليمة[6]، يضاف إلى ذلك أن الرئيس ينتخب من الشعب مباشرة بناءاً على برنامجه الخاص، وهو ما يجعل منه صاحب

---

[1] محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2002، ص189.

[2] عبد الحميد متولي، على هامش الدستور المصري الجديد، ط2، دار المعارف، الإسكندرية، 1975، ص11.

[3] عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، ط5، دار المعارف، الإسكندرية، 1974، ص195.

[4] Marcel Waline, Quelque Réflexions sur Les Institutions de La 5ème République, R.D.P.S.P, no 3, 1982, p644.

[5] إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار المعارف، الإسكندرية، 2006، ص96-97.

[6] محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي، المرجع السابق، ص309.

الكلمة الأولى في اللعبة السياسية[1]، فإذا أضفنا إلى ذلك كون التعددية الحزبية مجرد واجهة فإن هذا النظام السياسي ليس حينئذ سوى نظام استبدادي[2].

إن الرقابة البرلمانية تقع على جميع الأعمال سواء أكانت أعمالاً سياسية أو إدارية، وسواء أكانت تحضيرية أو نهائية. غير أن هناك بعض الأعمال ذات الطابع الخاص تصعب الرقابة عليها. وهناك أمثلة عديدة لهذه الأعمال أهمها الأعمال المتعلقة بحالة الضرورة. إذ المفروض في الحكومة أن تكون تصرفاتها خاضعة لمبدأ المشروعية غير أن الحكومة في بعض الأحيان تلجأ إلى الخروج عن هذا المبدأ، وتتخذ من التصرفات ما لا تسمح بها القوانين القائمة استناداً إلى قيام حالة الضرورة، مثل هذه التصرفات قد يصعب على الرقابة البرلمانية متابعتها وفحصها.

وهناك أعمال أخرى مثل أعمال حالة الضرورة كالأعمال المتعلقة في الشؤون العسكرية أو الشؤون الخارجية أو أجهزة المخابرات العامة يصعب أيضاً مراقبتها، ولا نقول يستحيل[3]. فالأعمال العسكرية مثلاً هي بطبيعتها فنية بحتة وفي نفس الوقت سرية للغاية ويصعب أن يقول عضو المجلس التشريعي مثلاً أن تحريك هذه الكتيبة من هذا الموقع ضار بمصلحة الدفاع أو صالح الوطن، أو أن الإمكانيات العسكرية في هذا الموقع غير كافية، أو أن الانسحاب من هذا الموقع يؤثر على التكتيك العسكري ...الخ. هذا فضلاً على أن عضو المجلس النيابي من العسير عليه أن تكون لديه معلومات عن إمكانيات الدفاع أو تحركات القوات العسكرية. لكن كل ذلك لا ينفي أن وزير الدفاع مسؤول أمام البرلمان وأن من الممكن مناقشته واستجوابه وكذلك سؤاله.

كذلك فإن الدولة الحديثة قد سارت على سياسة تحقيق الرفاهية لشعوبها، وأصبحت الشعوب لا تطلب من حكامها مجرد حماية الحريات والحقوق، بل بذل مجهودات في المجال الاقتصادي والاجتماعي بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوى لائق من المعيشة. ولقد أدى ذلك إلى أن

---

[1] Philippe Georges, Droit Public, 4ème éd, Sirey, Paris, 1982, p136.

[2] فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1998 ص183.

[3] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص213.

اتسمت الدولة الحديثة بطابع فني مغرق في التخصص، بحيث أصبحت البرلمانات عاجزة عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة بإعدادها[1].

وعلى صعيد آخر فإن التكنوديمقراطية " **La Téchnodémocratie** " وهي أسلوب تنظيم سياسي يستند على تأثير الشعب والهياكل التنفيذية السياسية والإدارية والاقتصادية والمالية بحيث تتم فيه المحافظة على الإطار الدستوري للديمقراطية الليبرالية، ولكن مع إدخال تعديلات تمس وتُحول بعمق صورة تنمية السلطة التنفيذية وإضعاف البرلمان[2].

وفي كل الأحوال فإن تعقد المشاكل واتخاذها طابعاً تقنياً، والاستعجال أحياناً، لا يسمح للبرلمان بالتقرير بنفسه، ما يظهره كمفوّض من المواطنين لرقابة الحكومة[3]. وهذا ما دفع الأستاذ " **Lampué** " إلى إطلاق مصطلح " البرلمانية المنظمة " على هذه الأنظمة، وفي مرحلة لاحقة مالت هذه الدساتير نحو أنظمة رئاسية[4].

وبصورة عامة يمكننا إجمال سلبيات الرقابة البرلمانية في النقاط التالية :

- عدم كفاءة بعض الأعضاء في ممارسة الرقابة البرلمانية، فبعض أعضاء البرلمان لا يملكون الكفاءة في ممارسة الرقابة البرلمانية أو الوظيفة السياسية، لمتابعة أعمال الحكومة لاسيما أن هذه الأعمال تعقدت وتشابكت نتيجة تقدم العلوم والتكنولوجيا. فعضو البرلمان ليس بالضرورة خبير في كل المسائل ما لم يكن لديه خبرة خاصة أو كانت تمده جماعات الضغط بالمعلومات.

فالأسئلة الشفوية أو المكتوبة ليست لها الفاعلية بسبب التعقيدات الحالية للشؤون العامة الجديدة التي تحول دون إمكانية الفحص العميق للأنشطة الحكومية، فهذه التعقيدات لا تجد من النواب من هو قادر على فهمها الفهم العميق، لأن الشعب في أغلب الأحيان لا يجد المتخصص الواعي بهذه التعقيدات وتطوراتها وأسرارها[5].

---

[1] رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986، ص203.

[2] Nasser Eddine Ghozali,Cours de Systèmes Politiques Compares, Les Systèmes Libéraux, Alger, o.p.u. 1983, p72.

[3] Philippe Ardant, op.cit, p51.

[4] Florence Galletti, Les Transformations du Droit Public Africain Francophone Entre Etatisme et Libéralisation, Bruxelles, Brylant, 2004, p268.

[5] إيهاب زكي سلام، المرجع السابق، ص80 وما بعدها .

- كما نجد من ناحية أخرى أن عبء الوظيفة البرلمانية يدعو العضو البرلماني أن يتخصص في إحدى المجالات التي يعمل فيها، نظراً لأنها لا تقتصر على عمل واحد في ذاته وإنما هي تمتد إلى الأعمال التشريعية والمالية والسياسية، مما يترتب عليه اتجاه بعض الأعضاء إلى التخصص في أحد هذه الأعمال الثلاث. وهؤلاء الذين يتخصصون في مجال الرقابة البرلمانية قد لا يكونون على دراية بالعمل التنفيذي دراية تجعلهم يكتشفون الحقائق كاملة.
- كما أن الرقابة البرلمانية _ كما نعلم _ تقع على جميع الأعمال سواء كانت أعمالاً سياسية أو إدارية، غير أن هناك أعمال ذات طابع خاص تصعب الرقابة عليها، كالتي تتعلق بالأعمال العسكرية، والشؤون الخارجية. والمتعلقة بحالة الضرورة، لأنه من المفترض أن تكون تصرفات الحكومة خاضعة لمبدأ المشروعية. غير أنه في بعض الأحيان تلجأ الحكومة إلى الخروج عن هذا المبدأ استناداً إلى قيام حالة الضرورة، وبالتالي صعوبة خضوع مثل هذا النوع من التصرفات إلى الرقابة البرلمانية لفحصها.
- نتيجةً لارتباط الأعضاء المنتمين لحزب الأغلبية المشكِّل للحكومة بهذه الأخيرة، فإن الأعضاء وأثناء استعمالهم لحقهم الرقابي قد يتأثرون بالمجموعة البرلمانية أو الاتجاه السياسي الذي ينتمون إليه، فيجدون أنفسهم في موقف حرج إذا وجهوا أسئلة أو استجوابات أو المطالبة بلجان تحقيق، وهذا خشية أن يتسبب ذلك في إحراج الوزراء بعكس الأعضاء من الأحزاب الأخرى الذين يهاجمون الحكومة دون هوادة بمختلف أنواع الوسائل الرقابية.

الفرع الثاني : دور الرقابة التنفيذية في ضمان سيادة حكم القانون

إن المهمة الأساسية للسلطة التنفيذية ـــ في ظل نظام فصل السلطات ـــ أن تعمل على سيادة النظام العام وتسيير المرافق العامة في الدولة طبقاً للمبادئ والأسس والتشريعات المقررة في الدستور وفي التشريعات الصادرة من البرلمان.

واختصاصات السلطة التنفيذية في هذا المجال هي اختصاصات أصيلة؛ بمعنى أنه إذا نص الدستور على اختصاصات معينة للسلطة التنفيذية في هذا الصدد، فإنها ترد على سبيل التمثيل لا على سبيل الحصر. ولهذا فإن من حق السلطة التنفيذية أن تتخذ أي إجراء يتفق ومقتضيات الوظيفة التنفيذية سواء نص عليه الدستور أم لاـــ ما لم يكن الدستور أو القانون قد حرم عليها اتخاذ هذا الإجراء ـــ وهذا هو خلاصة مبدأ سيادة حكم القانون.

فالسلطة التنفيذية حرة التصرف تجاه باقي السلطات ولكن في نطاق القواعد الدستورية وبالوسائل الرقابية المقررة لذلك، ومن هذه الوسائل الرقابية نجد كلاً من :

أولاً: حل البرلمان ودوره في ضمان سيادة حكم القانون

يقدم حقّ حلّ البرلمان، غالباً على أّنه السلاح الفعال الوحيد ضد البرلمان، وبأنّه الضامن للسير الحسن للنظام البرلماني[1]. وفي الحقيقة إن الحل لا يجب أن ننظر إليه من الناحية السلبية كونه يمثل إنهاءًا لتمثيل شعبي، فلديه العديد من المبررات التي تجعل منه ضمانة لإحلال مبدأ سيادة حكم القانون. ووفقاً للرأي الغالب في الفقه الدستوري يعتبر حق الحلّ أداة ذات أهمية خاصة في الحكومة البرلمانية[2]. وهو من أخطر وسائل رقابة الحكومة على البرلمان[3]، ويبقى على الأقلّ السلاح الرئيسي في يد السلطة التنفيذية على حد تعبير الفقيه **جورج بيردو**[4].

[1] Bernard Chantebout, op.cit, P 229.

[2] محمد سليم محمد غزوي، نظريات حول الديمقراطية، المرجع السابق، ص152 .

[3] Georges Burdeau et autres, Droit Constitutionnel, 24 ed L.G.D.J, Paris, 1995, P 615.

[4] سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2006 ، ص343 .

وبالرغم من إجماع الفقه التقليدي من حيث تبنيه لحق الحل كأحد مميزات النظام البرلماني، ومن كونه ينطلق من فكرة الفصل بين السلطات، والتي على ضوئها يحلل هذا الفقه حق الحل واعتباره أداة توازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إلاّ أن هذا الحق قد يستخدم من الناحية العملية كسلاح خطير في يد رئيس الدولة يستطيع بمقتضاه شلّ عمل البرلمان إذا عاود استعماله مراراً[1]، وقد تستخدم السلطة التنفيذية سلاح الحلّ لإيجاد أغلبية برلمانية ثابتة لم تكن موجودة من قبل وذلك للقضاء على ظاهرة تقّلب الوزارات وعدم استقرار الحكومات[2]. ويمكن أن يلعب أيضاً دور الاستفتاء[3]، إذ يتعين الاحتكام إلى إرادة هيئة الناخبين في موضوع الخلاف بين الحكومة والبرلمان[4] مما يسمح للشعب بأن يحكم في المسائل السياسية الخطيرة[5]. ويمكّن حلّ المجلس رئيس الدولة من إجراء تغييرات سواء على مستوى المجلس أو على مستوى الحكومة نفسها لأغراض مختلفة كإعطاء توجه جديد للحياة السياسية في البلاد نتيجة معطيات جديدة[6]. وأخيرا قد يستخدم الحلّ لاختيار التاريخ الأفضل لإجراء الانتخابات[7].

ويلعب حقّ الحلّ هذه الأدوار بحيث إذا لم يحصل برنامج الحكومة الجديدة على موافقة المجلس النيابي، فإن المجلس يكون معرضاً للحلّ؛ إما لأن التشكيلة البرلمانية على مستوى المجلس النيابي مفّتتة وغير منسجمة ولا توجد أغلبية برلمانية معينة لحزب واحد أو لائتلاف حزبي تسمح لأية حكومة أن تنفّذ أي برنامج سياسي، وبالتالي هناك ضرورة حتمية لحلّ هذا المجلس والرجوع إلى الشعب من أجل البحث عن تشكيلة برلمانية جديدة تتوّفر فيها أغلبية برلمانية تمكّن من تسيير شؤون البلاد، وإما لأن

---

[1] إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، المرجع السابق، ص78 .

[2] سعيد السيد علي،" حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتّحدة الأمريكية"، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 1999ص43 .

[3] موريس ديفرجيه، موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري" الأنظمة السياسية الكبرى"، المرجع السابق، ص131 .

[4] محمد عبد الحميد أبو زيد، حلّ المجلس النيابي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1988 ، ص159 .

[5] Nasser Eddine Ghozali , op.cit, P96.

وأيضا: بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، 2003 ، ص208

[6] الأمين شريط،"علاقة الحكومة بالبرلمان"، وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان يومي 23 – 24 أكتوبر2000 ، الوزارة المكّلفة بالعلاقة مع البرلمان، ص24 _ 23 .

[7] فليب برو، علم الاجتماع السياسي، المرجع السابق، ص180 .

الحكومة الجديدة عادت بنفس برنامج الحكومة السابقة الذي رفضه المجلس، وبهذا فإن حق الحلّ يمكن أن يلعب دور الداعم للاستقرار السياسي، لأنّه تاريخياً أعطي الرئيس هذه الصلاحية لضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومنه فإن تناولنا للدور الذي يلعبه حل البرلمان في ضمان سيادة حكم القانون سوف يكون على النحو التالي : ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والبحث عن أغلبية برلمانية.

1 – ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يعمل الحل على حفظ التوازن بين البرلمان والحكومة في إطار تقنية التوازن المعروفة بـ :

" Poids et Contrepoids" أو " Checks and balances " التي تعطي لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية آليات تأثير متبادلة، وهذا في إطار النظام البرلماني الكلاسيكي الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات.

يلعب حق الحل في إطار ضبط العلاقة بين السلطتين دورين رئيسيين: الأول هو المساهمة في إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والثاني هو حل الخلاف بينهما في حال تعذره بطرق أخرى.

الدور الأول: إقامة التوازن بين السلطتين

إن قاعدة حل البرلمان كأية قاعدة دستورية، يفترض أن تهدف إلى حصر السلطة السياسية في إطار ضوابط ونظم تتحرك وفقها وداخلها لأن الدساتير أصلاً ارتبطت بفكرة الحد من الإفراط في السلطة لفسح المجال أمام الحرية، وإذا كان من المألوف تقسيم السلطة إلى ثلاث أجنحة، فإن إيجاد التوازن بين هذه السلطات يعتمد على طريقة تنظيم السلطة وكيفية تحديد الصلاحيات وتحديد العلاقة بينها بشكل يكفل منع الاستبداد وطغيان سلطة على البقية.

أ – مفهوم التوازن

مبدأ التوازن من المبادئ الأساسية للنظام البرلماني التقليدي الذي يقوم على عدم ترجيح كفة هيئة على أخرى حتى يستمر الاثنان في السلطة، مما يفترض أن تكون العلاقة العضوية بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مؤسسة على عدم التعارض، وهذه الموازنة أمر حيوي بل ويعد أكثر الأمور حساسية. والملاحظ أنه لا يمكن لمبدأ التوازن أن يتحقق عملياً إلا إذا قام النظام السياسي على مبدأ حكم الأغلبية وهو في الحقيقة لا يتوقف على التوافق بين السلطتين، بل بوجود آليات تتولى حل الاختلافات التي قد تظهر بين السلطات، وذلك لا يجافي مبدأ فصل السلطات بل على العكس يعززه إذ يجعل للوزارة حق القضاء على البرلمان، إذا ما أراد الاستبداد بها[1].

ب – دور الحل في تحقيق التوازن

حق الحل عادة يكون مقابلاً للمسؤولية السياسية للحكومة _ هذا في النظام البرلماني التقليدي _ فالبرلمان دائم الرقابة على الحكومة وله حق إسقاطها، وإزاء هذا يجب أن يعطى للسلطة التنفيذية حق الدفاع عن نفسها بمنحها حق الحل ليتحقق ذلك التوازن.

ونعتقد أن هذا الدور من الممكن أن يلعبه الحل حتى في الأنظمة الغير برلمانية، فإدراج حق الحل في الدستور لا يعني أن النظام برلماني وهو النظام الذي يعتبر الفقه الغربي الحديث "المسؤولية السياسية" أهم معاييره حتى وإن لم تنص على الحل، فهذا الأخير كما يقول **ديفرجيه** هو وحده من يسمح بإعادة الكفة أو تعديلها لصالح السلطة التنفيذية بسبب تأثير البرلمان على الحكومة بواسطة المسؤولية السياسية. وإذا كان الفقه قد اختلف حول اعتبار حق الحل معياراً للنظام البرلماني والذي إذا فقده يميل النظام وينحرف إلى نظام الجمعية النيابية، إلا أنه يكاد يجمع أن حق الحل سلاح جبار يستخدم لإعادة التوازن بين السلطات، فقد صمد هذا الحق رغم ضعف الأنظمة الملكية التي نشأ في ظلها أكثر مما هو معيار للنظام البرلماني الذي ظهر في كنفه.

---

[1] بشير علي محمد باز، حلّ المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، المرجع السابق، ص64 .

كما أن حق الحل يتأثر بلعبة الأحزاب السياسية التي تتحكم في العلاقة بين البرلمان والحكومة حيث أن أعضاء الحكومة هم عادة زعماء أو أعضاء مهمين في أحزاب قوية، ولديهم نفوذ واسع وحظ أوفر للعودة للسلطة، بينما أعضاء البرلمان أقل حظاً ونفوذاً، بل معظمهم أشخاص عاديون فإعادة انتخابهم قد تكون مكلفة وتنطوي على مجازفة. فأعضاء البرلمان عادة يحرصون على البقاء في مناصبهم بشكل أكبر فلا يمكن أن يدمروا أنفسهم بمثل هذا الإجراء ويفضلون في نهاية المطاف الخضوع للسلطة التنفيذية بدل سقوط الهيئتين والعودة للناخبين.

وكذلك يتأثر حق الحل بلعبة الأحزاب السياسية من حيث آلية سحب الثقة _ والتي لا تكون إلا إذا كانت الحكومة ائتلافية _ فإذا ساد الخلاف بين الأحزاب، قد تسحب الثقة من الحكومة مما يؤدي إلى حل البرلمان، ففي بريطانيا على سبيل المثال لا يحدث ذلك نظراً للنظام الحزبي الموجود المبني على الثنائية ونظام الانتخابات القائم على الأغلبية المطلقة.

ويرى بعض الفقه أن التهديد وحده أو التلويح بالحل فقط يكفي لإقامة التوازن، وهذا الأمر يدعو النواب إلى التفاهم مع الحكومة والعكس صحيح، فتهديد النواب للحكومة بسحب الثقة منها يجرها إلى التفاهم معهم، وبدون حق الحل يرى جانب من الفقه أن التوازن يختل وتميل الكفة لصالح البرلمان مما ينعكس على طبيعة النظام السياسي.

الدور الثاني: حل النزاع بين السلطتين

يفترض أن يكون حق الحل وسيلة لحل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. وظهور الخلاف بين السلطتين يعود لأسباب عديدة، من بينها فرضية سحب الثقة من الحكومة أو التصويت على ملتمس الرقابة (لائحة اللوم) ففي هذه الحالة يكون تدخل رئيس الدولة بالحل لإنهاء التعارض بين السلطتين واللجوء إلى الناخبين، ويفترض ألا يكون رئيس الدولة طرفاً في الخلاف، فالهدف من إعطائه حق الحل دون الحكومة هو ألا يكون (أي الحل) وسيلة هجومية ضد المجلس، فيتدخل دون

انحيازه لأي طرف بصفته ضامناً لاستمرارية المؤسسات حتى لا ينقلب سلاح الحلّ وبالاً على نظام الدولة الدستوري ويكون مثار احتكاك مستمر بين الحكومة والبرلمان[1]

أ – مفهوم النزاع

حسب الفقه التقليدي حق الحل هو إجراء لحل النزاع بين الهيئات الدستورية، وعليه فهذه النظرة ترتبط خاصة بالجوانب الخارجية لهذا النزاع دون الأخذ كثيراً بأسبابه وأبعاده المتغيرة، فكيف يظهر هذا النزاع؟ وما هي العوامل التي ينشأ منها؟.

النزاع يعني الصدام بين أشخاص أو قوى، وتطبيقه في القانون الدستوري يثير جملة من الصعوبات أهمها التداخل الدائم للمعطيات القانونية والسياسية، ففي ظل غياب بعض النصوص الدستورية أو غموضها تفسر المؤسسات صلاحياتها وتتصرف انطلاقاً من معطيات غير قانونية، والتي قد يؤثر عليها الدستور لكن لا يمكنه التحكم فيها مهما كانت دقته ومهما كان جموده.

إن العلاقات بين السلطات تتوقف على حالة الأحزاب السياسية، وبالتحديد تجاه أغلبية المجلس المنتخب وظهور أي نزاع بين السلطات يتوقف أيضا على المدرسة الانتخابية وبنيتها الاجتماعية التي تعطي للقوى السياسية وجهها، فالتوترات التي تحدث داخل أي نظام سياسي لا يكون لها أبدا بعد قانوني فقط، حتى وإن كان موضوع الخلاف يبدو على أنه قانوني.

والمصادر القانونية للخلاف يمكن أن تكون النظام الحزبي القائم على التعددية التي قد تفرز مجلساً منقسماً مما يشكل مصدراً لعدم الاستقرار الحكومي خاصة في ظل الأنظمة التي تعتمد على الأغلبية فيتدخل الحل لتشكيل أغلبية أكثر تماسكاً مساندة للرئيس أو الحكومة، وقد تختفي كل مصادر الخلاف كأن يكون الصراع موجوداً بين المجلس والحكومة لكن لا يعلن عنه أحياناً، خاصة في الدول التي لم تترسخ فيها القيم والتقاليد الديمقراطية.

[1] محمد عبد الحميد أبو زيد، حلّ المجلس النيابي، المرجع السابق، ص173 .

إن الخلاف بين السلطتين جد وارد وأحياناً يكون مرغوباً ومطلوباً حتى تتبلور الاتجاهات العامة وتظهر الحقيقة، فلا تطرح مسألة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لمجرد رفض هذا الأخير مشروع قانون تقدمت به الحكومة، بل يجب أن تكون المسألة موضع الخلاف مسألة سياسية هامة وبمثابة محك الثقة للحكومة، يجب أن يظهر أن المجلس قد تجاوز وتمادى في سلطاته.

فالأنظمة التي تقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي، الحكومة فيها مسؤولة أمام كل من البرلمان ورئيس الدولة، وينجم عن ذلك قيام علاقات بين الأقطاب الثلاثة: رئيس الدولة، الحكومة، والبرلمان، وقد تصطدم هذه الهيئات بمواجهات متوقعة أثناء صيرورة النظام السياسي وتتراوح هذه المواجهات بين الضعف والقوة إلى درجة يمكن أن تهدد استمرار أحدها في السلطة، فالثنائية في مسؤولية رئيس الحكومة على حد قول البعض تعد مصدراً للتوتر ومنشأ للأزمات بين الهيئات.

إن النزاع يمكن أن يكون بين البرلمان والحكومة أو بين رئيس الدولة والبرلمان أو خلافاً داخلياً في السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة ورئيس الحكومة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية.

ب – دور الحل في تسوية الخلاف بين السلطتين

إن فكرة الحل كوسيلة لحل الخلاف بين المؤسسات الدستورية ساقها الفقه التقليدي متأثراً بالنموذج الإنكليزي في إطار نظرة شاملة للنظام البرلماني أين تسود ثنائية الجهاز التنفيذي الذي تشكل فيه الحكومة وسيطاً بين البرلمان ورئيس الدولة، واعتبر هذا الفقه أن حق الحل وسيلة لتحقيق وضمان التعاون بين السلطات (أي الفصل المرن) وأنه حق طبيعي وشرعي، وضرورة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تؤدي حتماً إلى إمكانية نشوب خلاف بينهما، فهذا أمر طبيعي لا مفر منه والصدام بينهما حتمي والحل يحسم هذا الخلاف بدعوة الهيئة الناخبة لتقول رأيها، فالنظام البرلماني يقبل بكل هدوء إمكانية الخلاف بين السلطات لأن لديه من الإمكانيات التي تجعله ينهيها دون عنف، طالما أن الحل يسمح بنقل الخلاف أمام هيئة الناخبين.

وقد ميز الفقه هنا بين الحل الملكي الذي يأتي حلاً للنزاع بين رئيس الدولة والبرلمان، والحل الوزاري الذي يهدف لحل النزاع بين البرلمان والوزارة.

- **حل النزاع بين البرلمان والحكومة**

سلطة الحل الرئاسي يمكن استخدامها من طرف رئيس الدولة في حالة نشوب خلاف بين البرلمان والحكومة التي هي مسؤولة أمامه، وذلك في حال تصويت النواب على لائحة لوم (ملتمس رقابة) أو رفض منح الثقة للحكومة، وليس هناك شك أن هذا النزاع يمس مباشرة رئيس الدولة فهو من يختار رئيس الحكومة الذي لا يطبق إلا سياسة رئيس الدولة، فهو الماسك الأول بزمام السلطة التنفيذية، بل إنه في حالة تضامن معها وأي ملتمس رقابة فهو موجه نحوه دون شك، وهو يملك من الوسائل التي تمكنه من إنهاء هذا النزاع، وبالتحديد حقه في حل البرلمان، حيث يتدخل في حالة الخلاف بين المؤسستين الدستوريتين لإنهاء الانسداد الذي قد ينشأ من جراء عدم التوافق بين السلطتين.

إن تحكيم الشعب بعد الحل لن يكون إلا حيث تعدد الأحزاب فيتخذ الشعب بعد الحل موقفاً من الأغلبية المختلفة مع الحكومة، فإما أن ينحاز لها ويعيد انتخابها أو يقلل من المعارضة باتخاذه موقفاً لصالح الحكومة، فانتماء الهيئتين لحزب واحد يحول دون تحقيق ذلك لأن أي خلاف بينهما تتم تسويته داخل الحزب.

- **حل الخلاف بين البرلمان ورئيس الدولة**

قد يلجأ رئيس الدولة إلى استعمال حق الحل كنتيجة لعدم التوافق بينه وبين نواب البرلمان، ويلجأ إلى الإرادة الشعبية لتقول كلمتها التحكيمية بناءاً على أن الديمقراطية الحديثة تعطي للمواطنين دور الحكم فحق الحل وإن كان يعبر عن وجود أزمة عند ممارسته، فعن طريقه يتم تحكيم الشعب وهذا ما دعا الكثيرين إلى اعتبار الحل بديلاً عن الاستفتاء لأنه يسمح بتدخل الهيئة الانتخابية في الحياة السياسية في الوقت الذي تعاني فيه المؤسسات خلافاً أو مشكلاً خطيراً وتتردد الطبقة الحاكمة في

تقرير مصير نواب الشعب دون استشارته وكأن الرئيس لا يفصل في النزاع بقدر ما هو يلجأ لهيئة الناخبين، بعبارة أخرى هو يلجأ للحل من أجل القيام بالاستفتاء، وهذا الطابع التحكيمي للشعب هو الذي يؤكد الطابع الديمقراطي للمؤسسات.

وتتدخل نظرية الحل كبديل عن الاستفتاء، خاصة عندما تتضح معارضة الشعب لآراء النواب وميوله السياسية والاقتصادية، حتى يتأكد مدى التطابق بين إرادة النواب والإرادة الشعبية وتعتبر هذه النظرية أن الحل وسيلة تمنح للشعب فرصة التعبير عن مدى قبوله لنوابه، إنه وسيلة لرقابة وملاحظة مدى تطابق إرادتي الشعب والنواب، التي قد تنشأ بينهما هوة إما لطول العهد أو لتغير الحوادث. أما إذا اصطدم رئيس الدولة مع الحكومة المعززة بتأييد البرلمان فإنه يلجأ إلى إقالة الحكومة وحل البرلمان في آن واحد وهذه تعد مغامرة منه، إذ لن يقوم بها إلا إذا كان مدعوماً من أغلبية معارضة أو من الرأي العام، في هذه الحالة فإن الرئيس لن يلجأ إلى الحل بوصفه حكماً، أو لأنه طرف في النزاع، بل كونه الضامن لسير المؤسسات والسلطات بانتظام واطراد.

يبقى أن نشير أن استعمال حق الحل لا يكون بمجرد نشوب الخلاف بين الطرفين، فلا شك أن من يملك سلطة الحل سوف يختار الوقت المناسب لإجرائه، حتى تكون نتيجة الانتخابات لصالحه فإذا مورس حقّ حلّ البرلمان مستغلاً ظروفاً ملائمة لتنظيم الانتخابات فسلوك سياسي مثل هذا يعتبر لا أخلاقياً وتعدياً صارخاً على الديمقراطية[1]. ورغم ذلك فقد أثبتت التجربة الدستورية في الأنظمة المقارنة أن الحل تتدخل فيه كثير من المعطيات عدا القانونية منها وهي معطيات سياسية لا يتحكم فيها الدستور وهي متغيرة ولا يمكن التنبؤ بها.

لقد انتقد بعض الفقه فكرة أن يكون الحل سلاحاً بيد السلطة التنفيذية تحمي به نفسها أو أنه أداة لحل الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ اعتبر هؤلاء أن حق الحل لا يستطيع أن

[1] بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر،1991 ، ص53 .

يحمي أو يعزز السلطة التنفيذية طالما أن القرار في النهاية بيد الهيئة الناخبة، فالحل في حالة الخلاف لا يمكن أن يكون أبداً حماية للسلطة التنفيذية ضد البرلمان.

والاعتقاد بأن الحل يمكنه عن طريق الانتخابات تجاوز الخلافات في النظام الدستوري لا يتحقق دائما فالواقع أكثر تعقيداً لأن السلطة التي تملك حق الحل لن تستعمله إلا إذا رأت أن لديها فرصة للحصول على قرار لصالحها من طرف الهيئة الناخبة، فماذا تستفيد إذا كانت الظروف السياسية غير مجتمعة وأبرز مثال على ذلك ما حدث في فرنسا من **1877** إلى **1940**، حيث ظهرت عدة خلافات بين الحكومة ورئيس الجمعية الوطنية وغرفة النواب ولم يجر أي حل وبالعكس منذ **1958** مورس حق الحل عدة مرات، في ظل توفر شروط سياسية تتمثل في وجود حزب قادر على تشكيل أغلبية.

2 – البحث عن أغلبية

لا تتوقف مبررات الحل على ضبط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من خلال دوره في إقامة التوازن أو حل الخلاف المتوقع بينهما، حيث يمكن استخدامه أيضاً لأهداف أخرى[1]، فقد يمارس الحل في غياب كل خلاف أو نزاع وهذا ما أقدم عليه الرئيس الفرنسي **بومبيدو** في **1968/06/30**، وذلك في غياب أي تهديد للحكومة من طرف الجمعية الوطنية، كما وقد يستعمل الحل لحل أزمة سياسية وذلك للحصول على أغلبية برلمانية.

إن البحث عن أغلبية برلمانية لا يكون فقط عند انعدامها، فهذا الأمر موجود في نظام الثنائية الحزبية كبريطانيا أين تنبثق الحكومة دوماً من الأغلبية في مجلس النواب، بل قد يكون أيضا في الأنظمة التي يتشتت فيها البرلمان، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية.

[1] موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري" الأنظمة السياسية الكبرى"، المرجع السابق، ص131 .

وإجراء الحل للحصول على أغلبية يضعنا أمام احتمالين : الاحتمال الأول : وجود أغلبية برلمانية والاحتمال الثاني : وجود مجلس مشتت ومنقسم.

الاحتمال الأول: وجود أغلبية برلمانية

إن وجود الأغلبية البرلمانية ونقصد بذلك أغلبية موالية للرئيس لن تمنعه من استعمال حق الحل فرغم اتسام هذه الحالة بتوافق الشركاء الثلاثة، أين يصبح رئيس الدولة منشطاً حقيقياً للأغلبية، في هذه الحالة فإنه يتصرف كحكم حيادي، ويفترض أنه غير معني بالصراعات السياسية، أما رئيس الحكومة فإنه يظل تابعاً سياسياً له، والحل في هذه الظروف يتم إجراؤه للبحث عن أغلبية تحقق عدة أهداف **:** تمديد حالة التجانس الموجودة، مطابقة الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية، أو إعطاء توجه جديد للحياة السياسية.

الهدف الأول: تمديد حالة التجانس الموجودة

في هذه الحالة فإن إجراء الحل يسعى لإفراز أغلبية تمدد من حالة التجانس الموجودة، وذلك لتحقيق المزيد من الغلبة على الأحزاب السياسية المنافسة رغم تمتع الحكومة بالأغلبية في المجلس وانصياعه لمطالبها، وقد تطلب الحكومة الحل عندما ترتفع شعبيتها في وقت ما نظراً لإنجاز حققته أو فضيحة وقع فيها أحد خصومها، ونضرب مثالاً لذلك الحل الذي أجراه الرئيس الفرنسي **جاك شيراك** عام **1997** مستغلاً شعبيته التي حققها انتصاره في انتخابات الرئاسة عام **1995**، وادعى **شيراك** في خطاب له أن الحل أجري بهدف إعطاء الشعب الكلمة ليقول رأيه في مدى إيقاع Rythme التغيرات المستقبلية لكن الناخبين لم يتقبلوا أسباب الحل لأن الحكومة كانت تملك أغلبية واسعة فانتصرت المعارضة لتحكم على رئيس الجمهورية الفرنسي بالتعايش الطويل، مما سينعكس سلباً على استعمال مثل هذا الحل (التكتيكي) في المستقبل.

وقد تكون الأغلبية غير مريحة أو أنها محققة بسبب تحالف عدة أحزاب، وأجري الحل اعتقاداً من السلطة التنفيذية أن نتائجه ستكون لصالحها، ليفرز أغلبية أفضل. في مثل هذه الظروف فإن الرئيس وفي حالة التحالف يجري الحل قاصداً من ذلك ضرب هذه الحكومة والتي تكون في الواقع مسؤولة أمام المجلس وغير مسؤولة أمام الرئيس. والفقه في فرنسا يرى أن حكومات التحالف لا يكون في ظلها وجود لازدواج في السلطة التنفيذية.

وقد يلجأ الرئيس للحل دفاعاً عن حقوقه أمام اعتداءات المجلس النيابي، ويتوقف ذلك على الإطار السياسي الذي يجري فيه الحل، خاصة موقف الرأي العام من الحكومة والبرلمان، فوضع رئيس الدولة يتغير حسب شدة المساندة أو المعارضة التي يتعرض لها ويلجأ عادة إلى الحل عندما يعتقد أن الشعب يؤيده.

الهدف الثاني: مطابقة الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية

قد يستعمل الرئيس المنتخب حديثاً حقه في حل مجلس النواب وذلك حتى تتطابق الأغلبية الرئاسية مع الأغلبية البرلمانية وهذا في الواقع حق مشروع للرئيس في أن يحل مجلساً انتخب قبله بمدة خاصة إذا كانت الأغلبية فيه معارضة له.

وقرار الحل كما سبق وأشرنا قد يكون من أجل اقتران الأغلبيتين بعد الانتخابات الرئاسية، أو قبلها لكن في هذه الحالة قد يصبح سلاحاً خطيراً ضد الرئيس نفسه وينقلب ضده، فاستعماله ضد مجلس معارض قد يجعل من الحل مسألة ثقة ويصبح مستقبل الرئيس على المحك، فرفض الرئيس التعامل مع الأغلبية عن طريق الحل واللجوء إلى الشعب لا يمنع هذا الأخير من معارضة رئيس الدولة في قراره وإعادة نفس الأغلبية، في هذه الحالة وإذا لم يقدم استقالته، سيضطر لخوض تجربة التعايش.

الهدف الثالث: إعطاء توجه جديد للحياة السياسية

في غياب أي خلاف بين السلطتين قد يكون الحل في عدة أحوال ضرورة واجبة لصالح البلاد وذلك عندما تحدث فجوة بين إرادة الشعب وإرادة ممثليه، فكثيراً ما تتغير آراء الشعب وميوله السياسية والاقتصادية، بينما يظل مجلس النواب على نزعته الأولى وفي هذه الحالة لا يكون الشعب على وفاق مع المجلس ولا تكون الحكومة وهي من زعماء الأغلبية معبرة عن إرادة الأمة، وقد يترتب على ذلك نتائج خطيرة إذا ما تناول المجلس تقرير المسائل الحيوية في البلاد فعلى رئيس الدولة أن يعمل على تحقيق إرادة الرأي العام فيحل المجلس.

في هذا الإطار يرى جانب من الفقه أن الحل هنا أيضا يقوم كبديل عن الاستفتاء، حيث يرى **ديجي** أنه يجب على الحكومة أن تحل البرلمان عندما ترى أن السياسة المتبعة منه لم تعد تستجيب لإرادة البلاد، فإن الحل عندئذ يثير استفتاءاً حقيقياً. وقد تَزَعّم نظرية الحل بديل عن الاستفتاء الفقيه " **كاري دي مالبارغ** " في بداية القرن العشرين عندما رأى أن الحل إجراء يهدف لإثارة استشارة شعبية، واعتبره وسيلة لمعرفة مدى تطابق إرادتي الشعب والنواب، فالناخب على حد رأيه لا يختار النائب بل يختار سياسة معينة وفريقاً حزبياً معيناً بذاته.

وأياً ما كانت مبررات الحل في مثل هذه الظروف فإن رئيس الدولة الذي يملك سلطة الحل سيتصرف حتماً بوصفه الضامن لاستمرارية عمل السلطات وممثلاً لإرادة الأمة بسبب طريقة انتخابه والتي ينافس بها مجلس النواب من حيث الشرعية الشعبية.

الاحتمال الثاني: وجود مجلس مشتت ومنقسم

في الواقع أن إيجاد أغلبية برلمانية من شأنه أن يؤدي إلى استقرار الحكم ويقف كحاجز أمام الأزمات السياسية، خاصة في حالة وجود حكومات ائتلافية، ناتجة عن برلمان منقسم ومشتت ويرجع تشتيت المجلس غالباً وبالأساس إلى النظام الانتخابي القائم على الأغلبية النسبية ونظام تعدد الأحزاب

الذي يصعب معه فوز حزب واحد بالأغلبية البرلمانية، فمثل هذا الأمر لا يحدث في بريطانيا مثلاً نظراً لقيام الثنائية الحزبية التي تسمح بفوز أحد الحزبين بمقاعد المجلس ومن ثمة تشكيل الحكومة مما يضطر معه تعيين حكومة ائتلاف، فسلطة تعيين رئيس الحكومة تكون متوقفة على التوافقات المسموح بها.

إن تعيين حكومة ائتلاف يؤدي إلى تقليص حرية رئيس الدولة بسبب تهديد التحالف الحكومي، فتصبح الحكومة مركزاً للتوترات بين المجلس من جهة والحكومة ورئيس الدولة من جهة أخرى ووجود مجلس منقسم يسبب العديد من المشكلات التي تعوق سير المؤسسات الدستورية مما يدفع بالخلافات بين الأحزاب داخل البرلمان إلى الواجهة ويجعل من حل المجلس أمراً لا مفر منه للحصول على أغلبية برلمانية تسمح باستقرار النظام الدستوري. فما هي الآثار السلبية التي يخلفها تشتيت المجلس؟ وكيف يتم التعامل معها؟.

أ – الآثار السلبية لتشتت المجلس النيابي

أول ما ينتج عن تشتيت المجلس النيابي وانعدام أغلبية متجانسة به هي أن الأمور قد تصل في إطار صيرورة النظام السياسي إلى نوع من الانسداد، لأن الحكومة لا تستطيع تنفيذ برنامجها إلا إذا حازت ثقة البرلمان، مما يتطلب وجود ائتلاف يُكون أغلبية مساندة لها داخل المجلس النيابي، حتى وإن كانت مكونة من أحزاب متعارضة لا تجمعها إلا المصالح الآنية. وإن كان البعض يرى في أن تشتت البرلمان هو الذي يسمح للحكومة بتنفيذ أي برنامج سياسي، نظراً لاستحالة توحد المجلس ضدها، وهذا الأمر ليس خطأ طالما أن استعمال الحل يتم وفق ما تقدمه المعطيات السياسية فهشاشة الأغلبية هي أمر إيجابي وسلبي في آن واحد وعلى كل فإن الأنظمة تختلف فيما بينها بالنسبة لتقبل التعايش فالنظام في الجزائر مثلاً وفق البنية التي هو عليها اليوم يتيح لرئيس الجمهورية سلطات واسعة تجعله يتعايش مع ألد الخصوم السياسيين دون اللجوء إلى حل المجلس فعقب الانتخابات الرئاسية في الجزائر عام **2004** لم يقم رئيس الجمهورية بحل المجلس الشعبي الوطني كما توقع البعض عقب انهزام زعيم الأغلبية بالمجلس في انتخابات الرئاسة، لأن رئيس الجمهورية استطاع أن يشكل تحالفاً رئاسياً قوياً.

ب – دور الحل في التعامل مع انقسام المجلس

نلاحظ أن الكثير من الأنظمة تقرر الحل كنتيجة لبروز أزمة وزارية ثانية وذلك عند التأكد من استحالة وجود أغلبية توافق على برنامج الحكومة أو تمنحها الثقة التي تطلبها مما يحتم البحث عن أغلبية بإجراء الحل تمكن الحكومة من العمل، لكن المشكلة تكون عندما تجد السلطة التنفيذية نفسها أمام ذات الأغلبية البرلمانية، في هذه الحالة فإن رئيس الجمهورية يكون قد تصرف كحكم ليضمن استمرار عمل النظام السياسي وقد يتصرف كزعيم حزب يهدف إلى حصول حزبه على الأغلبية البرلمانية ليحقق حالة التجانس التي يسعى إليها كل نظام سياسي.

ثانياً: طلب إجراء مداولة ثانية (الاعتراض النسبي) ودوره في ضمان سيادة حكم القانون

إن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الدولة، يحتل مكانة مهمة في الدراسات الدستورية. حيث منحت معظم الدساتير رئيس الدولة هذا الحق[1] حتى غدا حقاً تقليدياً للرئيس في جميع الأنظمة ملكية كانت أم جمهورية وسواء كانت تأخذ بالنظام الرئاسي أم بالنظام البرلماني.

على أن هذه الحق هو حق شخصي وسلطة تقديرية يتمتع بها رئيس الدولة فهو الذي يقرر ملائمة اللجوء إلى استعمالها، إذ أن الدستور أوجب على رئيس الدولة في القَسَم الدستوري الذي يحلفه عند توليه مقاليد الحكم أن يحترم دستور الدولة وقوانينها وأن يحفظ استقلال الوطن وسلامة أراضيه، فإنه من واجبه إذا ما وجد في قانون محال إليه من البرلمان لإصداره، ما يخالف أحد هذه الأهداف أن يطلب إعادة النظر في القانون[2].

فالدساتير تمكن رئيس الدولة من الاعتراض على قانون أقره البرلمان لاعتقاده في عدم ملائمته للمصلحة العامة ولكن على أن لا يترتب على الاعتراض إعدام أو محو القانون المعترض عليه.

[1] سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2.ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة نشر، ص16.

[2] ادموند رباط، المرجع السابق، ص706.

بمعنى أنه لا يشكل عقبة أمام تنفيذ الإرادة العامة المعبر عنها بالقوانين التي تضعها الهيئة التشريعية إذ تنص الدساتير عادة بأن القانون المعترض عليه يصدر رغم هذا الاعتراض إذا أعاد البرلمان إقراره للمشروع بالأغلبية العادية أو بأغلبية خاصة طبقاً للنصوص الدستورية المقررة بهذا الخصوص[1].

وحق الاعتراض يتفق مع مبدأ فصل السلطات، ويعتبر من أسس التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فلا يكفي لاحترام المبدأ أن تباشر كل سلطة الاختصاصات التي حددها الدستور فقط لأن تقسيم العمل بين سلطات الدولة المختلفة ليس في حد ذاته ضامناً يحول دون تعدي كل سلطة على اختصاصات الأخرى، إنما يجب إلى جانب ذلك أن تسلح السلطة بما يكفل لها توقيف تعدي السلطات الأخرى. ومن هنا تتضح الحاجة إلى حق الاعتراض، فكثيراً ما يؤدي هذا الحق إلى توجيه نظر البرلمان إلى الاعتداد بملابسات خاصة قد يكون أغفلها حين أقر مشروع القانون، لأن رئيس الدولة وهو المكلف بتنفيذ القوانين، أعلم من غيره بالعقبات التي تعترض هذا التنفيذ، فإذا ما رأى ثمة عقبات تواجه تنفيذ قانون معين كان من حقه _ بل من واجبه _ منع هذا القانون بالاعتراض عليه على أن يبين للبرلمان مسوغات ذلك ومن ثمة يحيطه علماً بمثل تلك المعوقات، مما يكون ذلك مقدمة لإجراء الإصلاحات التشريعية، إذ يعمد البرلمان إلى معالجة أوجه القصور التي كشفها رأي رئيس الدولة في التشريع وهكذا فحق الاعتراض وسيلة لا غنى عنها من وسائل تحقيق التعاون وتبادل الرأي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[2]، فضلاً على أن هذا الحق يعد من أهم وسائل السلطة التنفيذية في رقابة السلطة التشريعية. فكل من السلطتين تمتلك وسائل تستطيع بواسطتها فرض رقابتها على أعمال السلطة الأخرى. ويأخذ حق الرئيس في الرقابة السياسية على دستورية القوانين شكل اعتراضه على مشروعات القوانين غير الدستورية، فإذا رأى رئيس الدولة أن مشروع القانون المقدم إليه للتصديق عليه وإصداره غير دستوري، كان من حقه الاعتراض عليه وإعادته مرة أخرى للمجلس النيابي[3]. وحق طلب إجراء مداولة ثانية هو حق نسبي إذ أن سلطة رئيس الدولة في الموافقة على مشروعات

[1] فؤاد العطار، المرجع السابق، ص349.

[2] حسن الحسن، المرجع السابق، ص317.

[3] عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت _ دراسة مقارنة _ المرجع السابق، ص254.

القوانين سلطة نسبية وليست مطلقة بحيث إذا أقر البرلمان مشروع قانون فإنه يرسله إلى رئيس الدولة للموافقة عليه، فإذا فعل ذلك صار مشروع القانون قانوناً، أما إذا رفض فإن هذا الرفض لا يعد رفضاً مطلقاً كافياً لإعدام مشروع القانون، بل يكون أثره توقيفياً مؤقتاً، بمعنى إمكان صدور القانون؛ هذا إذا ما أقره البرلمان ثانية وفقاً للشروط التي يحددها الدستور. ويكون إقرار البرلمان للمرة الثانية بمثابة إسقاط لاعتراض رئيس الدولة إذ يحتم عليه إصدار مشروع القانون طبقاً لإرادة البرلمان التي تكون لها الغلبة النهائية على إرادته[1].

ويتقيد رئيس الدولة عادة في استخدام هذا الحق بمدد زمنية تعنى الدساتير بتحديدها كما يلتزم بذكر أسباب اعتراضه لإمكان تقديرها والحكم عليها.

وهذه الأسباب إما أن تكون أسباباً قانونية ــ ونقصد بها مدى اتفاق مشروع القانون مع النظام القانوني القائم ــ إذ تقف القواعد الدستورية على قمة الهرم القانوني للدولة في النظم السياسية التي تأخذ بالدستور الجامد، والقول بأن القواعد الدستورية تسمو على قواعد القوانين العادية، يلزم المشرع العادي بأن لا يصدر قانوناً عادياً تخالف قواعده أحكام الدستور. أو تكون الأسباب سياسية، أي عدم ملائمة مشروع القانون لظروف الأمة[2].

والملاحظ أن حق الاعتراض النسبي لا يتعارض مع مبدأ سيادة الأمة ولا يتعارض أيضاً مع مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لا يؤثر على حق الشعب في منح قوانينه، لأن الذي يستخدم هذا الحق لا يشترك في وضع القانون وتقديره فسلطته ذات أثر وقتي، بل هي في الواقع مقيدة، إذ تُمكن البرلمان من دراسة المشروع مجدداً في ضوء آراء صادرة من رئيس الدولة الذي له قدرة عالية ــ كما يفترض ــ على إظهار جوانب المصلحة العامة[3]. فالمفروض في رئيس الدولة أنه حكم فوق الجميع وأنه مُنزّه عن التحيز، فإذا تبين له أن البرلمان قد أقر مشروع قانون لا يحقق المصلحة العامة، أو لا يقع موقع الرضا

---

[1] محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، ج2، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة ــ دراسة مقارنة ــ دار النهضة العربية، بيروت، 1967، ص817. 818.

[2] حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة، الموصل، العراق، 1990 ، ص123.

[3] فائز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، رسالة دكتوراه منشورة مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بغداد، مطبعة السندباد، العراق، 1982، ص146.

من الشعب فإن الصالح العام يقتضي بأن يمكن البرلمان من مراجعة إقراره لهذا المشروع، ولما كان البرلمان يمثل الشعب فإنه من غير المقبول أن تُفرض إرادة رئيس الدولة على البرلمان وعليه فإن البرلمان يمكنه التغلب على اعتراض الرئيس وفقاً للشروط التي يقتضيها الدستور كضرورة الموافقة على إقرار المشروع مرة أخرى بأغلبية معينة يسقط بموجبها اعتراض رئيس الدولة[1].

مع ملاحظة أن سكوت الرئيس وعدم استعماله لهذا الحق في الحالات السابقة، لا يعتبر إمعاناً في الاعتراض بل يعتبر تنازلاً عن هذا الحق سواء كان المجلس منعقداً أم لا، وهذا خلاف لما هو مستقر في النظام الرئاسي للولايات المتحدة، فسكوت رئيس الدولة لا يعتبر تنازلاً عن حقه في الاعتراض بل يعتبر إمعاناً فيه وهو ما يسمى حق اعتراض الجيب.

في الحقيقة إن طلب إجراء مداولة ثانية ملزم لأعضاء البرلمان بضرورة إعادة دراسة المشروع في ضوء الأسباب التي بينها الطلب والاهتمام بها. وبعد دراسة البرلمان لأسباب طلب إعادة النظر وبحث ما فيه من ملاحظات، فإنه يتخذ بعد ذلك أحد المواقف التالية :

الموقف الأول: فهو إما أن يقدر الأسباب التي دعت الرئيس لطلب إجراء مداولة ثانية فيعدل في أحكامه ويوافق على هذه التعديلات، ولا يحتاج في هذه الحالة إلا للأغلبية العادية.

الموقف الثاني: وإما أن يصر أعضاء البرلمان على موقفهم الرافض لهذه الأسباب، وهنا لا يجوز أن يطغى دور الرئيس على دور أعضاء البرلمان المنتخب من الشعب والمعبِّر عن إراداته الشعبية، فتقرر الدساتير أغلبية خاصة لتجاوز اعتراض الرئيس على مشروع القانون، وذلك عندما يصوت مجلس النواب على المشروع في ذات دورة الانعقاد، فإذا تحققت هذه الأغلبية لم يعد للرئيس أن يطلب إجراء مداولة ثانية في المشروع مرة أخرى، وكان من المتعين عليه أن يصادق على القانون ويصدره.

---

[1] سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص127.

الموقف الثالث: وإذا لم يحصل مشروع القانون عند إجراء مداولة ثانية بشأنه على هذه الأغلبية الخاصة، أمتنع في مثل هذه الحالة على البرلمان إعادة النظر فيه طيلة دور الانعقاد التي حصل فيها التصويت. ولكن ذلك لا يمنع البرلمان أن يعود في انعقاد تال إلى النظر في المشروع، فإذا أقره بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ألتزم رئيس الدولة بمشروع القانون وصدق عليه وأصدره خلال المدة المحددة بالدستور.

لكن تبقى مسألة مهمة، وهي ماذا لو أراد المجلس النيابي أن لا يصوت على المشروع المعترض عليه في دور الانعقاد ذاته الذي يتطلب أغلبية خاصة لإقراره، بل الانتظار لدور الانعقاد التالي من أجل التصويت عليه بأغلبية الأعضاء الحاضرين .. فهل يحق له ذلك ؟

في الحقيقة المسألة خلافية حول تأجيل التصويت لدور انعقاد آخر، كي يتغلب المجلس على الأغلبية الخاصة التي يتطلبهما تخطي اعتراض الرئيس على مشروع القانون. فجانب من الفقه يرى أنه إذا أعادت الحكومة مشروع القانون إلى المجلس بمرسوم مسبب لإعادة نظره، فلا يكون إقراره في هذه الجولة الثانية إلا بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس على الأقل إن وقع ذلك في ذات دور الانعقاد، أما إن كان إقراره لهذه المرة الثانية في دور انعقاد لاحق فتكفي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، ومنه لا بأس بعرضه في دور انعقاد آخر والحصول على أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

بينما يرى البعض أن الانتظار لدور انعقاد آخر والحصول على أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس نوع من التحايل على نصوص الدستور وإهدار لقيمته، فالمشرع الدستوري عندما وضع مرحلتين لتخطي المشروع المعترض عليه أولاً : مرحلة الأغلبية الخاصة، وثانياً : أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس كي يقرَّ القانون، إنما وضعهما لأجل الالتزام بهما لا التحايل عليهما . وبذلك حتى لو عرض المشروع في دور انعقاد لاحق لابد من المجلس الحصول على الأغلبية الخاصة لإقراره في أول مرة، ولا يعتد بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهما المجلس إلا إذا عاد عرض المشروع في دور

انعقاد آخر. والحقيقة أن الرأي الثاني أكثر وجاهة، فالدساتير عندما رسمت هاتين المرحلتين إنما وضعتهما من أجل الالتزام بهما واحترام إرادة الرئيس في حقه في الرد وعدم التحايل على القانون الذي يرده وإلا صارت المادة الدستورية مفرغة من محتواها، وتحايل المجلس عليها في كل مشروع يرده الرئيس وذلك عندما يدرك المجلس أنه لن يستطيع الحصول على الأغلبية الخاصة لإقراره. ويتضح مما سبق أن للرئيس حق اعتراض توقيفي ضد القانون، يستطيع المجلس التغلب عليه إن حاز على الأغلبية المطلوبة لذلك.

ثالثاً: إصدار القوانين (الاعتراض المطلق) ودوره في ضمان سيادة حكم القانون

إن مشاريع أو اقتراحات القوانين التي يتم التصويت عليها من طرف البرلمان لا تصبح نافذة إلاّ بعد مصادقة رئيس الدولة عليها. مما يضفي الصفة الرقابية على هذه الصلاحية الممنوحة لرئيس السلطة التنفيذية. وهي الإجراء الذي يمكن نعته _ بمعناه الدقيق _ بحق الاعتراض المطلق، ويكون حق الاعتراض مطلقاً إذا استوجب الدستور موافقة رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان حتى تصبح نهائية، وهنا تتعدد الاحتمالات وتتعدد الحلول الدستورية، فقد يصادق رئيس الدولة على مشروع القانون، وبذلك تعد العملية التشريعية قد استكملت مراحل وضعها ويتم إصداره ونشره، ويأخذ الإصدار شكل مرسوم رئاسي، ويكون التاريخ الرسمي للقانون هو نفس تاريخ مرسوم التصديق[1]. وقد لا يتلاءم القانون المصوّت عليه من طرف البرلمان وتطلعات الحكومة، فيمتنع الرئيس عن المصادقة على هذا القانون، سواء أكان الإعتراض راجعاً لأسباب سياسية أم لعدم ملائمة القانون لظروف الدولة ولا يجوز من ثمة إصداره.

ويتبين لنا أن هذا الاعتراض هو مطلق ونهائي الأثر وعندما يستخدمه رئيس الدولة يكون قد أنهى وجود القانون لانتفاء أي طريق دستوري يعطي البرلمان فرصة تجاوز هذا الاعتراض حتى وإن أقر نفس مشروع القانون من جديد ولو بالإجماع[2].

[1] Claude Leclercq, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, librairie technique, Paris, 1975, p321.

[2] محمود حلمي، المرجع السابق، ص235.

مما سبق يتضح أن الإصدار في حقيقته يتضمن أمرين اثنين :

أ – شهادة الرئيس بأن البرلمان قد أقَرّ القانون طبقاً للأوضاع الدستورية وأن القانون قد توافرت فيه كل الشروط التي يتطلبها الدستور.

ب – الحالة التي يطلب فيها رئيس الدولة إجراء مداولة ثانية، وتحصل هذه المداولة على الأغلبية المطلوبة وبهذا تكون سلطته في الاعتراض قد انتهت، فيصدر القانون[1]. وهذا ما أخذت به دساتير **1814** ، **1830** ، **1852** ، **1870** الفرنسية[2].

وكذلك الدستور الروماني الصادر سنة **1923** الذي نص على هذا الحق في المادة **88** منه حيث نصت: ((للملك حق التصديق على القوانين وإصدارها، وله رفض التصديق)).

وفي إنكلترا إذا رفض الملك التصديق فإنه يكتب على المشروع (أنه سينظر في الأمر)[3].

ويبدو واضحاً أن حق الاعتراض المطلق يتعارض مع النظام الديمقراطي الذي يجد أساسه في مبدأ سيادة الأمة، فإذا كانت الأمة هي مصدر السلطات فكيف يمكن أن تعترض إرادة رئيس الدولة وحدها قانوناً أقره البرلمان وهو يمثل الأمة.

وفي النظام البرلماني بوجه خاص لا يتفق حق الاعتراض المطلق مع ما يقرره هذا النظام، حيث يمارس رئيس الدولة سلطاته بواسطة وزرائه، ومن ثمة فلا يجوز للرئيس أن ينتهج سياسة شخصية ويتشبث بوجهة نظره ويعارض رأي الوزارة وهو يمثل عادة رأي الأغلبية البرلمانية وذلك لأن الوزارة في الظروف العادية وطبقاً للأوضاع البرلمانية السليمة تؤلف من المحسوبين على حزب الأغلبية في البرلمان وتظل قائمة بإدارة دفة الحكم وهي معتمدة ومستندة إلى تأييد ودعم الأغلبية البرلمانية وحائزة لثقتها[4].

ولقد حاول البعض التوفيق بين حق الاعتراض المطلق والمبادئ الديمقراطية وذلك بجعل هذا الحق مرهوناً في استعماله بإرادة الأمة نفسها، أي بإرادة البرلمان الجديد المنتخب بعد حل البرلمان الأول

[1] مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص485.

[2] Esmein , Eléments de Droit Constitutionnel Français et compare, paris, 1928.p71.

[3] السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص318.

[4] محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1963، ص643.

الذي أختلف مع الرئيس على مشروع القانون، وبتقييد حق التصديق برأي الأمة، يصبح هذا الحق متفقاً والمبدأ الديمقراطي وزوال التعارض بينه وبين كون الأمة مصدر السلطات.

بيد أن الفقه الحديث عامة لا يستسيغ هذا الحق على الرغم من محاولة البعض إدماجه في النظام الديمقراطي[1]. كما أخذ على هذا الحق ما قد يؤدي إليه من اضطرابات داخلية كما حدث في فرنسا فكان عاملاً من عوامل السخط التي أدت إلى ثورة **1848** ولعله ولمثل هذه الاعتبارات مجتمعة لم يستعمل هذا الحق حتى في البلاد التي وجد فيها؛ ففي بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في الاعتراض المطلق منذ عام **1884** ولم يلجأ إليه قبل ذلك إلا بصدد قوانين قليلة الأهمية، وفي إنكلترا لم يستعمله أيُّ ملك من ملوكها منذ سنة **1707** أيام أن رفضت الملكة **آن (Anne)** التصديق على قانون التجنيد الاسكتلندي. وهكذا فلم يعد لحق الاعتراض المطلق سوى قيمة تاريخية لأن خصائص النهائية والإطلاق اللتان يتصف بهما يتعارضان مع المبدأ الديمقراطي الذي يجعل لممثلي الأمة الدور الأول في سن القوانين[2].

من خلال هذا السرد لكيفية مباشرة الرقابة على السلطة التشريعية من طرف السلطة التنفيذية نجد بأن المشرع قد منح لهذه الأخيرة مجموعة من الوسائل والآليات التي يمكنها من خلالها أن تراقب عمل السلطة التشريعية، وأن تحول دون إصدارها لقوانين تتعارض مع الدستور.

ويعتبر الحل أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ويكون نتيجة للعلاقة الوظيفية بين البرلمان والحكومة، بمناسبة عرض برنامج الحكومة على البرلمان أو نتيجة لتدخل رئيس الدولة في الحياة السياسية.

وإلى جانب حل البرلمان، يوجد حق الاعتراض الذي له تأثير كبير وهو يُعبر عن تعارض وجهات النظر بين رئيس الدولة والبرلمان، ومن ناحية أخرى فهو وسيلة فعّالة جداً ومهمة لردع الأغلبية البرلمانية حال هيمنتها وتوظيف القانون لصالحها.

---

[1] مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، ط2، مطابع دار الكتاب العربي، مصر 1952 ، ص433.

[2] عثمان خليل عثمان، المرجع السابق، ص418.

وطلب رئيس السلطة التنفيذية من البرلمان إجراء قراءة ثانية على قانون تم التصويت عليه، يجعله غير نافذٍ إلاّ في حالة حيازته على الأغلبية المطلوبة قانوناً، وهذا الأمر من شأنه تضييق الخناق على المبادرة البرلمانية والتي ينجم عنها إمّا تعديل اقتراح القانون المقدم من طرف النواب، أو الإعتراض على التعديلات المحدثة.

ولهذا نجد بأن حل البرلمان وطلب إجراء مداولة ثانية لهما دور كبير في مجال الرقابة على دستورية القوانين، فرئيس الدولة إذا ما رأى بأن البرلمان قد حاد عن دوره وأصدر قوانين متعارضة مع الدستور فيمكنه استخدام سلطاته بحله للبرلمان، وكذلك له طلب إجراء مداولة ثانية إذا ما رأى أن القانون الذي أصدره البرلمان متعارض مع الدستور حتى يتدارك البرلمان هذا الأمر ويقوم بتعديله حسبما تقتضيه الضرورة وإذا ما تعنّتَ البرلمان وقام بإصداره بعد حصوله على الأغلبية المطلقة التي بموجبها يصبح رئيس الجمهورية ملزماً بإصداره، فإنه يلجأ إلى طريقٍ ثانٍ للرقابة، والمتمثل في الرقابة على دستورية القوانين بواسطة المجلس الدستوري عن طريق إخطاره بعدم دستورية هذا القانون.

الفرع الثالث: دور الرقابة القضائية على باقي السلطات في ضمان سيادة حكم القانون

إن السلطة القضائية تقف إزاء سلطتين أقوى منها فالسلطة التشريعية تمثل إرادة الشعب، وتصدر تشريعات ملزمة للسلطة القضائية ولغيرها، أما السلطة التنفيذية فتزاول اختصاصاتها من خلال إصدار قرارات تنظيمية وتكون مسؤولة عن تنفيذ القوانين فضلاً عن دورها في التدخل بتنظيم الجهاز القضائي وبالتالي نجد أن اختصاص السلطة التشريعية والتنفيذية هو اختصاص ايجابي في حين أن اختصاص السلطة القضائية سلبي في الأعم الأغلب، فهو يقتصر على تطبيق القانون في حالة الطلب من أحد المتنازعين، أي بمناسبة إقامة الدعاوى، وبالتالي يتبين ضعفها إزاء باقي السلطات. إلاّ أن مبدأ سيادة حكم القانون يوجب خضوع كل السلطات لقانون يمثل قوة إلزام لمبادئ سامية وموضوعية حيادية، إلاّ أن هذه المبادئ لا تستطيع تطبيق نفسها بنفسها، مما يتطلب وجود جهاز قضائي يتمتع بالمواصفات نفسها التي يتمتع بها القانون من سمو وموضوعية وحيادية.

وكون القضاء يمثل الوسيلة المتاحة والسهلة للمواطنين للجوء إليه في عرض تظلماتهم بمعنى أن القضاء يمثل في نظر الأفراد الجهة الحيادية، لذا فإنه يولد الشعور لهم بالأمان والطمأنينة والتفاؤل بوجود جهة مستقلة قادرة على حمايتهم سواءً من الحكومة أو المؤسسات أو الأفراد. وعليه فإن دراستنا بهذا الشأن سوف تكون على النحو التالي:

أولاً: الرقابة القضائية على السلطة التشريعية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون

ثانياً: الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون

أولاً: الرقابة القضائية على السلطة التشريعية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون

إن القضاء يتمتع بالولاية العامة على الأشخاص والمنازعات في الدولة كافة، لذا فإن وظيفته هذه تستوجب مراقبة عمل السلطة التشريعية حيناً فيما يعرف بالرقابة على دستورية القوانين، أو النظر بعمل السلطة التنفيذية حيناً آخر عند الفصل في الخلافات التي تكون فيها الحكومة ومن يمثلها طرفاً فيها أو طرفاً وحيداً فيها كالقضايا المتعلقة بالفساد الإداري على سبيل المثال...

فبالنسبة للسلطتين التشريعية والقضائية، فإن وظيفة الأولى سن التشريع. أما وظيفة الثانية فهي رقابة الأولى في أدائها لوظيفتها التشريعية سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية[1].

حيث أن احترام السلطة التشريعية لأحكام الدستور يحتم بلا جدال بأن يتصدى القضاء _ بحكم وظيفته _ لرقابة دستورية ما يصدر عن البرلمان من قوانين.

إن للرقابة القضائية على السلطة التشريعية وعلى اختلاف أنظمة القضاء الدستوري في العالم أهمية بالغة في ضمان سيادة حكم القانون، تتضح من خلال عدة أهداف.

[1] أحمد الموافي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص122.

الهدف الأول: حماية النظام الديمقراطي وسيادة الدستور

أصبحت الرقابة القضائية على ما يصدر عن البرلمان من قوانين إحدى ركائز النظام السياسي الديمقراطي حين تتوافر الأغلبية البرلمانية المستقرة المستمرة التي تستطيع تشريع القوانين مما يتطلب موازنتها بقضاء دستوري يراقب شرعية هذه القوانين ودستوريتها ويحمي مبدأ سيادة القانون المتفق مع أحكام الدستور وبخلافه لا يكون للقانون سيادة.

فالديمقراطية لا تقوم بغير سيادة القانون ومن ثمة فإن الديمقراطية لا تكون حقيقة واقعة إلاّ في البلاد التي تشهد رقابة على ما يصدر عن البرلمان من قوانين، فشرعية الرقابة هي دلالة على نضج الديمقراطية وهي تؤكد إلزامية قواعد الدستور، وبها يتأكد أن الدستور هو القاعدة الأسمى وأنه هو الأصل في شرعية القوانين وعلى هذا الأساس فإن دستورية القوانين أو عدم دستوريتها لا تتحدد إلاّ بالرجوع إلى الدستور وهذا يحتاج إلى رقابة على القوانين للتحقق من مدى مطابقة نصوصها للدستور فلا يمكن وجود دستور في دولة ديمقراطية بغير قضاء دستوري يكفل تطبيق نصوصه على وجه سليم.

وقد ذهب بعض الفقهاء إلى أن سلطة البرلمان البعيدة عن الرقابة القضائية فكرة بالغة الخطورة وضربوا مثالاً لذلك بأن النظام النازي أُنشأ وفقاً لإجراءات مطابقة للدستور، وأن البرلمان الألماني هو الذي أوقف الحريات بتشريعه قوانين بعيدة عن روح الدستور ونصوصه.

فالرقابة القضائية لا تهدف إلى التقليل من سلطة البرلمان أذا مارس مهامه، وإنما تهدف إلى التحقق من أنه كان يعمل في النطاق الذي سمح به الدستور.

ففي عام **1992** عُقدت ندوة في مدينة **مونبليه** الفرنسية عنوانها (الديمقراطية المستمرة) وجاء في توصياتها بأن الديمقراطية النيابية تمر بأزمة ضعف الثقة بين الحكومة والنواب في البرلمان فيما يتعلق بمضمون التشريع مما يتطلب تحويلها إلى ديمقراطية مستمرة فلا تقف عند حد وقت انتخاب نواب الشعب بل تستمر رقابة الشعب بين هذا الوقت والوقت الذي يليه من خلال مؤشرين:

الأول: ليست له طبيعة قضائية ويتمثل في أجهزة الإعلام والاستفتاء الشعبي وآراء منظمات المجتمع المدني. (وهو ما سوف نتناوله لاحقاً)

الثاني: له طبيعة قضائية ويتمثل في القضاء الدستوري لمنع إصدار تشريعات لا تتفق مع الإرادة العامة للشعب التي عبر عنها الدستور. (و هو ما نحن بصدد دراسته)

فالقاضي الدستوري لا يحجب كلمة الشعب التي عبر عنها في الدستور بل هو يعطي لهذه الكلمة مضمونها الكامل من خلال الرقابة التي يمارسها لتتأكد فعالية الكلمة للشعب.

الهدف الثاني: ضمان احترام الحقوق والحريات

تهدف الرقابة القضائية على السلطة التشريعية إلى حمل المشرع على احترام وحماية الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، ففي الدول التي تأخذ بنظام القضاء الدستوري تكفَّل فيها كل من المشرّع والقضاء الدستوري بتحديد الحقوق والحريات وحمايتها.

الهدف الثالث: مواكبة الحاجات المتطورة للمجتمع

الرقابة على ما يصدر عن البرلمان من قوانين من المهام الفنية القضائية، حيث ينهض بها قضاة متخصصون قادرون على كفالة الرقابة على القوانين وهي مهمة إبداعية تختلف كثيراً عن المهام التقليدية للقضاء العادي التي يغلب عليها عنصر تفسير وتطبيق القوانين. بخلاف تفسير الدستور حيث يتم بمنهج مختلف عن منهج تفسير القوانين العادية، فبعض النصوص الدستورية تتصف بخاصية عدم التحديد مما تبيح للقضاء الدستوري مواكبة الاحتياجات المتطورة للمجتمع الديمقراطي لكي تكون نصوص الدستور على الدوام عملاً حياً. فالقضاء الدستوري عند تفسيره للقواعد الدستورية يبحث عن الحلول للمشاكل المتجددة الاجتماعية منها والسياسية وغيرها وهو يصاحب تطور الضمير والسلوك والمصالح الاجتماعية.

الهدف الرابع: تحقيق الاستقرار السياسي والقانوني

فالاستقرار السياسي يتحقق عندما تؤدي الرقابة القضائية على ما يصدر عن البرلمان من قوانين دورها في حسم النزاع بين الاتجاهات السياسية حول مضمون بعض القوانين وذلك إذا ما حصلت وجهات نظر متباينة حول مسائل مهمة ثار حولها خلاف دستوري ففي هذه الحالة يكون الالتجاء إلى القضاء الدستوري للفصل في هذا الخلاف _ وهذا من صلب اختصاصه _ وبذلك تؤدي هذه الرقابة إلى تجنب الاضطراب التشريعي.

أمّا الاستقرار القانوني فإنه يتحقق أيضاً من خلال الرقابة القضائية على ما يصدر عن البرلمان من قوانين حيث يمكن ضمان سير عمل السلطات العامة وتقسيم الاختصاصات فيما بينها، وحسم المنازعات حول الحقوق والمراكز القانونية التي تنشأ عن طريق القانون. فبخصوص هذه المنازعات فإن القضاء العادي ينظر منازعات تحكمها قوانين مختلفة. وذلك يخل بوحدة النظام القانوني[1] الذي يقف الدستور على قمته _ ما لم يوجد قضاء دستوري يربط فروع هذه القوانين المختلفة بمصدر واحد وهو الدستور _ فالنظام القانوني متعدد في فروعه وفي وسائله وفي المصالح التي يحميها ولكن يلزم أن يكون تحت مظلة الدستور، الذي يحول دون حدوث تباين حين يضمن خضوع كل فروع النظام القانوني لمبادئ دستورية واحدة، وهنا يأتي دور الرقابة التي تكفل وحدة النظام القانوني فتسهم بذلك في تحقيق الاستقرار والاتساق القانوني. وهو ما يتجلى في انفراد القضاء الدستوري بتحديد معاني الدستور في نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين وعدم الاكتفاء بوضع الدستور على قمة النظام القانوني وإنما العمل على تدرج هذه القوانين وربطها بمصدر واحد (الدستور). فيحافظ بذلك على الاستقرار القانوني القائم على سمو الدستور.

[1] ذلك أن مبدأ وحدة النظام القانوني يستلزم خضوع جميع المتقاضين لقانون واحد، وأن هذا النظام القانوني يشكل وحدة واحدة تتدرج قواعدها بشكل دقيق و متتابع. أنظر : شرون حسينة، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، الجزائر، عدد5، 2007 ص161.

ثانياً: دور الرقابة القضائية على السلطة التنفيذية في ضمان سيادة حكم القانون

إذا كان هدف الرقابة التشريعية التحقق من مسايرة السياسات العامة وسياسات الإنفاق الحكومي طبقاً لما يتم التوصل إليه من إتفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن ممارسة الرقابة القضائية يستهدف ضمان شرعية تصرفات الإدارة وتأمين الحقوق الدستورية للجماعات والأفراد ضد أي انتهاك قد تتعرض له من قبل السلطة التنفيذية[1]. وأهم آلية من آليات رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية هي النظر في الطعون المقدمة ضد قرارات الإدارة(السلطة التنفيذية)

حيث ينبغي لسلطات الدولة جميعها أن تلتزم بالتقيد بأحكام القانون وإلاّ عُدّت تصرفاتها غير مشروعة والإدارة بوصفها جهاز السلطة التنفيذية تلتزم بقواعد الدستور ولا يحق لها مخالفته في أعمالها إذ أن ذلك يعرض أعمالها للإلغاء والتعويض عمّا تُسببه من أضرار[2].

وإذا كان احترام حقوق الأفراد وحرياتهم يقتضي وجود قواعد صارمة تمنع الإدارة من الاعتداء على مبدأ المشروعية، فإن حسن سير المرافق العامة واستمرار أداء الإدارة وظيفتها يقتضيان منحها من الحرية ما يساعدها في اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب توخياً للمصلحة العامة.

لذلك اعترف المشرع والقضاء والفقه ببعض الامتيازات التي تملكها الإدارة وتستهدف موازنة مبدأ المشروعية وهي: السلطة التقديرية، الظروف الاستثنائية، أعمال السيادة.

1 – السلطة التقديرية

تمارس الإدارة اختصاصاً تقديرياً، إذ يترك المشرع للإدارة حرية اختيار وقت وأسلوب التدخل في إصدار قراراتها تبعاً للظروف ومن دون أن تخضع للرقابة.

فالمشرع يكتفي بوضع القاعدة العامة التي تتصف بالمرونة تاركاً للإدارة تقدير ملائمة التصرف شريطة أن تتوخى الصالح العام في أي عمل تقوم به وأن لا تنحرف عن هذه الغاية وإلاّ كان عملها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[1].

[1] محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي، الإسكندرية، 2001، ص251.

[2] ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995، ص10 وما بعدها.

إلاّ أن حرية الإدارة غير مطلقة في هذا المجال فبالإضافة إلى أنها مقيدة باستهداف قراراتها المصلحة العامة تكون ملزمة بإتباع قواعد الاختصاص والشكلية المحددة قانوناً، بينما تنصرف سلطتها التقديرية إلى سبب القرار الإداري وهو الحالة الواقعية والقانونية التي تبرر اتخاذ القرار والمحل وهو الأثر القانوني المترتب عنه حالاً ومباشرة، فهنا تتجلى سلطة الإدارة التقديرية[2].

وقد منح المشرع للإدارة هذه السلطة شعوراً منه بأنها أقدر على اختيار الوسائل المناسبة للتدخل واتخاذ القرار الملائم في ظروف معينة، لأنه مهما حاول لا يستطيع أن يتصور جميع الحالات التي قد تطرأ في العمل الإداري ويرسم الحلول المناسبة لها، فالسلطة التقديرية ضرورة لحسن سير العملية الإدارية وتحقيق غاياتها.

1-1- القضاء والسلطة التقديرية

إذا كانت السلطة التقديرية استثناءً من مبدأ المشروعية، فما دور القضاء في الرقابة على أعمال الإدارة الصادرة استناداً إلى هذه السلطة ؟.

ذهب جانب من الفقه إلى أن القضاء يمتنع عن بسط رقابته على أعمال الإدارة المستندة إلى سلطتها التقديرية، فالقاضي بحسب رأيهم يمارس رقابة المشروعية وليس رقابة الملائمة ولا يجوز له أن يمارس سطوته على الإدارة فيجعل من نفسه رئيساً للسلطة الإدارية[3].

---

[1] سعيد عبد المنعم الحكيم، المرجع السابق، 1987، ص 71.

[2] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 57.

[3] Wade H.W.R Administrative law – oxford –1977- P 630 .

في حين ذهب جانب آخر من الفقه إلى جواز تدخل القاضي لمراقبة السلطة التقديرية على أساس ما يتمتع به القاضي الإداري من دور في الكشف عن قواعد القانون الإداري فيمكن له أن يحول بعض القضايا المندرجة في السلطة التقديرية والمرتبطة بالملائمة إلى قضايا تندرج تحت مبدأ المشروعية تلتزم الإدارة بأتباعها وإلاّ تعرضت أعمالها للبطلان[1].

والرأي الأكثر قبولاً في هذا المجال يذهب إلى أن سلطة الإدارة التقليدية لا تمنع من رقابة القضاء وإنما هي التي تمنح الإدارة مجالاً واسعاً لتقدير الظروف الملائمة لاتخاذ قراراتها، وهذه الحرية مقيدة بأن لا تتضمن هذه القرارات غلطاً بيناً أو انحرافاً بالسلطة، وهي بذلك لا تتعارض مع مبدأ المشروعية بقدر ما تخفف من اختصاصات الإدارة المقيدة.

2 – الظروف الاستثنائية

تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تجبرها على اتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية، حمايةً للنظام العام وحسن سير المرافق العامة، فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الاستثنائية.

وعلى ذلك فإن الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته حرباً أو كوارث طبيعية لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً على مقولة : ((الضرورات تبيح المحظورات)).

فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي قد يقع منها، غير أن الخطأ في حالة الظروف الاستثنائية يقاس بمعيار آخر ويوزن بميزان مغاير لذلك الذي يوزن به في ظل الظروف العادية، فيستلزم فيه القضاء أكبر قدر من الجسامة[2].

[1] عبد القادر باينه، القضاء الإداري ــ الأسس العامة والتطور التاريخي ــ دار توبقال للنشر، المغرب، 1985، ص 24 .

[2] ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 53 .

2-1- القضاء ونظرية الظروف الاستثنائية

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في تحديد معالم نظرية الظروف الاستثنائية، ويضع شروط الاستفادة منها ويراقب الإدارة في استخدام صلاحياتها الاستثنائية حمايةً لحقوق الأفراد وحرياتهم وهذه الشروط هي:

- وجود ظرف استثنائي يهدد النظام العام وحسن سير المرافق العامة سواء تمثل هذا الظرف بقيام حرب أو اضطراب أو كارثة طبيعية.
- أن تعجز الإدارة عن أداء وظيفتها باستخدام سلطاتها في الظروف العادية، فتلجأ لاستخدام سلطاتها الاستثنائية التي توافرها هذه النظرية.
- أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة الظرف الاستثنائي فلا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية الاستثنائية مدة تزيد على مدة الظرف الاستثنائي.
- أن يكون الإجراء المتخذ متوازناً مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه[1].

وللقضاء الإداري دور مهم في الرقابة على احترام الإدارة لهذه الشروط وهو يميز هذه النظرية عن نظرية أعمال السيادة التي تعد خروجاً على المشروعية ويمنع القضاء من الرقابة على الأعمال الصادرة استناداً إليها.

كما تتميز عن نظرية السلطة التقديرية للإدارة التي يكون دور القضاء في الرقابة عليها محدوداً بالمقارنة مع رقابته على أعمال الإدارة في الظروف الاستثنائية. فالقاضي في هذه الظروف يراقب نشاط الإدارة لاسيما من حيث أسباب قرارها الإداري والغاية التي ترمي إليها الإدارة في اتخاذه، ولا يتجاوز في رقابته إلى العيوب الأخرى، الاختصاص والشكل والمحل وهو ما استقر عليه القضاء الإداري في العديد من الدول[2].

---

[1] أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1978، ص 19.

[2] عبد القادر باينه، المرجع السابق، ص 28 .

3 – نظرية أعمال السيادة

اختلف الفقه والقضاء في تعريف أعمال السيادة، وهي في حقيقتها قرارات إدارية تصدر عن السلطة التنفيذية وتتميز بعدم خضوعها لرقابة القضاء، سواء أكان بالإلغاء أو بالتعويض[1].

وهي بذلك تختلف عن نظريتي السلطة التقديرية والظروف الاستثنائية التي لا تعمل إلاّ على توسيع سلطة الإدارة فهي تعد كما يذهب جانب من الفقه خروجاً صريحاً على مبدأ المشروعية .

وقد نشأت أعمال السيادة في فرنسا عندما حاول مجلس الدولة الفرنسي أن يحتفظ بوجوده في حقبة إعادة المَلَكية إلى فرنسا عندما تخلّى عن الرقابة على بعض أعمال السلطة التنفيذية[2].

لاشك أن ضرورة وضع معيار لتمييز أعمال السيادة عن سائر أعمال الإدارة يحظى بأهمية خاصة لأن إطلاق صفة عمل السيادة على تصرف إداري معين يمنحه حصانة من الرقابة القضائية. ولا يخفى ما لهذا الأمر من تهديد لحقوق الأفراد وحرياتهم، وقد ظهر في سبيل هذا التمييز ثلاثة معايير نبينها فيما يلي :

3-1- معيار الباعث السياسي : هو المعيار الذي اعتمده مجلس الدولة الفرنسي للأخذ بنظرية أعمال السيادة وبمقتضاه يعد العمل من أعمال السيادة إذا كان الباعث عليه سياسياً، أمّا إذا لم يكن الباعث سياسياً فإنه يعد من الأعمال الإدارية التي تخضع لرقابة القضاء[3].

وقد أخذ مجلس الدولة بهذا المعيار ليتلافى الاصطدام مع الإدارة لأنه معيار مرن يتيح للإدارة التخلص من رقابة القضاء بمجرد تذرعها بأن الباعث على تصرفها سياسي. إلاّ أن المجلس عَدَلَ عن هذا المعيار نتيجة لكثرة الانتقادات الموجهة له.

3-2- معيار طبيعة العمل : نتيجة لما وُجه إلى معيار الباعث السياسي من نقد لجأ الفقه والقضاء إلى اعتماد طبيعة العمل ومفهومه لتمييز عمل السيادة عن أعمال الإدارة الأخرى. وفي سبيل ذلك ظهرت ثلاثة اتجاهات :

[1] J.m.Auby, Droit Administrative, Paris, 1967, P 55 .

[2] عبد الباقي نعمه عبد الله، نظرية أعمال السيادة في القانون المقارن، مجلة القانون المقارن، العراق، 1977، ص33.

[3] محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، ج2، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة، المرجع السابق، ص131.

الاتجاه الأول: ذهب الاتجاه الأول إلى التمييز بين العمل الإداري والعمل الحكومي، إذ عُدّ العمل حكومياً إذا قصد به تحقيق مصلحة الجماعة السياسية كلها والسهر على احترام دستورها، وسير هيئاتها العامة والإشراف على علاقاتها مع الدول الأجنبية وعلى أمنها الداخلي. وهذا النوع من الأعمال يندرج ضمن أعمال السيادة ويمتنع عن رقابة القضاء.

أما النوع الآخر الذي يتعلق بالتطبيق اليومي للقوانين والأشراف على علاقات الأفراد بالإدارة المركزية أو المحلية، وعلاقات الهيئات الإدارية، بعضها بالبعض الأخر فيندرج ضمن أعمال الإدارة الاعتيادية التي تخضع لرقابة القضاء[1].

وفي هذا التمييز يذهب الفقيه **هوريو** إلى أن المهمة الحكومية تنحصر في وضع الحلول للأمور الاستثنائية والسهر على تحقيق مصالح الدولة الرئيسية أمّا الوظيفة الإدارية فتتركز في تسيير المصالح الجارية للجمهور[2].

الاتجاه الثاني: ذهب هذا الاتجاه إلى أن أعمال السيادة أو الحكومة هي الأعمال التي تستند إلى نصوص دستورية أمّا الأعمال الإدارية فتستند إلى نص تشريعي عادي أو قرارات تنظيمية[3].

ولا يخفى ما لهذا الاتجاه من خطورة لأنه يمنح الإدارة فرصة استغلال الدستور لإدخال الكثير من أعمالها ضمن مجال أعمال السيادة لاسيما أن الدستور يتضمن أموراً هي في الغالب ذات طبيعة إدارية بحتة كالنصوص الخاصة بتعيين بعض الموظفين، في حين تخرج بعض الأعمال من نطاق أعمال السيادة برغم طبيعتها الحكومية لا لشيء إلاّ لأن الدستور لم ينص عليها صراحة.

الاتجاه الثالث: نتيجة لعجز الاتجاهين السابقين عن التمييز بين أعمال الحكومة والأعمال الإدارية الأخرى اتجه الفقه نحو أسلوب يقوم على تعريف أعمال الحكومة بأنها تلك الأعمال التي تصدر عن السلطة التنفيذية أثناء تعاملها مع سلطات الدولة الأخرى والتي لا تخضع أعمالها لرقابة القضاء.

---

[1] سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، المرجع السابق، ص331.

[2] Vedel G. Droit administrative. P.U.F Paris 1954 P 305 .

[3] محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر، ص123.

وقد وضع هذا المعيار مفوض الدولة الفرنسي" **سيلييه Celier** " ويعتمد رأيه على أساس أن الأعمال الحكومية لا تخضع لرقابة القضاء بوصف أن القاضي هو قاضي السلطة التنفيذية، ولمّا كانت هذه الأخيرة (السلطة التنفيذية) لا تخضع لرقابته، فإن أي قرار صادر عنها ويمتد أثره إلى السلطات الأخرى يخرج عن رقابة القضاء.

ومن جانب آخر يتصف القاضي الإداري بأنه قاضي وطني لا دولي ومن غير المعقول أن تمتد رقابته لتشمل سلطة دولية وعلى ذلك فإن القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بصدد علاقاتها مع سلطة أجنبية تخرج عن رقابة القضاء أيضاً[1].

وأياً كان الاتجاه فإن التمييز بين أعمال الحكومة وأعمال الإدارة العادية بقي غير معتد به، ويفتقر إلى أساس قانوني واضح مما دفع بالفقه إلى البحث عن معيار آخر يقوم على أساس حصر أعمال السيادة وهو المعيار الشائع في الوقت الحاضر.

3-3- معيار القائمة القضائية: اتجه الفقهاء إلى اعتماد الاتجاه القضائي لتحديد ما يعد من أعمال السيادة لعجزهم عن وضع معيار لتمييز أعمال السيادة بشكل واضح.

ولعل أوّل من نادى بهذه الفكرة الفقيه **هوريو** الذي ذهب إلى أن : ((العمل الحكومي هو كل عمل يقرر له القضاء الإداري وعلى رأسه محكمة التنازع هذه الصفة))[2].

وبناءً على ذلك فإن تحديد أعمال السيادة يعتمد ما يقرره القضاء فهو يبين هذه الأعمال ويحدد نطاقها وقد أسهم مجلس الدولة الفرنسي ومحكمة التنازع في وضع قائمة لأعمال السيادة تتضمن مجموعة من الأعمال أهمها :

3-3-1- الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالبرلمان

وتشمل قرارات السلطة التنفيذية المتعلقة بالعملية التشريعية كاقتراح مشروع قانون وإيداع هذا المشرع أو سحبه، وكذلك القرارات الخاصة بانتخاب المجالس النيابية والمنازعات الناشئة عنها، قرارات رئيس الجمهورية المتعلقة بالعلاقة بين السلطات الدستورية وممارسة الوظيفة التشريعية مثل قرار اللجوء

[1] فاروق أحمد خماس، محمد عبد الله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية، جامعة الموصل، 1992، ص57.
[2] سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص332.

إلى السلطات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة **16** من دستور عام **1958** الفرنسي، والمرسوم بطرح مشروع قانون للاستفتاء.

3-3-2- الأعمال المتصلة بالعلاقات الدولية والدبلوماسية

فقد عَدّ مجلس الدولة من قبيل أعمال السيادة القرارات المتعلقة بحماية ممتلكات الفرنسيين في الخارج ورفض عرض النزاع على محكمة العدل الدولية، وكذلك الأعمال المتعلقة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية[1].

3-3-3- الأعمال المتعلقة بالحرب

ومن هذه الأعمال حق الدولة في الاستيلاء على السفن المحايدة الموجودة في المياه الإقليمية وقت الحرب وكذلك الأوامر الصادرة بتغيير اتجاه السفن أو الحجز عليها أو على ما تحمله من بضائع.

وعموماً فإن القاسم المشترك بين هذه الأعمال يتمثل في تحصينها من رقابة القضاء إلغاءً وتعويضاً وعلى ذلك فقد اعتبرها الفقه الإداري ثغرة في بناء المشروعية، وحاول القضاء رأب هذا الصدع من خلال الاتجاه نحو تضييق نطاق أعمال السيادة وإخراج بعض الأعمال ذات الطبيعة الإدارية منها كذلك اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى التخفيف من أثر أعمال السيادة فقرر إمكان التعويض عنها. فقد قرر المجلس بتاريخ **1966/3/30** بأن الأضرار الناجمة عن حوادث توصف بأنها حوادث الحرب تفتح للمضرور حقاً في التعويض تتحمله الدولة استناداً إلى نصوص لها قوة القانون[2].

وما تجدر الإشارة إليه في الأخير بخصوص الرقابة القضائية على باقي السلطات هو أن معارضي مسألة الرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أكدوا أن السلطة القضائية هي مستقلة تنفيذاً لمبدأ فصل السلطات _ ويجب أن تبقى كذلك تمثل أحد مبادئ الديمقراطية _ وهي أساس لقيام سيادة حكم القانون وحارسة للنظام الديمقراطي، وأن القضاة لا ينتخبون عن طريق الشعب حيث لا يملك القدرة على إقالتهم.

---

[1] مارسو لون، بروسبير في جي بريان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: أحمد يسري، دار المعارف الإسكندرية، 1991، ص33.

[2] مارسو لون، بروسبير في جي بريان، المرجع السابق، ص36.

والمشكلة في تفعيل مبدأ حق النقد لقوانين برلمانية متعارضة مع الدستور من قبل الجهاز القضائي هو عدم الملائمة بين ما يقوم به الجهاز القضائي _ الغير منتخب _ تجاه البرلمان من جهة، وبين حق وإرادة الشعب التي أناطها وفوّضها إلى البرلمان من جهة أخرى، في حين أن تلك العملية هي بمثابة اعتداء على إرادة الشعب.

ومن منطلق الإيمان أن الشعب هو الذي ينتخب ممثليه ليعبروا عن أفكاره ومبادئه وقيمه وعرفه وتقاليده وعاداته، فذلك يتعارض مع إمكانية إعطاء الحكم والتحكم عن طريق الرقابة القضائية من خلال أحكام القضاء وقراراته متدخلاً في بنية المجتمع بأكمله من تغيير، إصلاح، وبناء، جوهراً وشكلاً، دون وكالة من الشعب.

كما أن التساؤل الذي يطرح من جديد، هل الأسس والقيم والقواعد المنظمة للمجتمع يجب أن تقرر من قبل مجموعة صغيرة من القضاة عاملة في الجهاز القضائي _ الغير منتخبة مباشرة من قبل الشعب _ أم أنها تفوض لوكلاء الشعب البرلمانيين المنتخبين (أي السلطة التشريعية) لتقرير وتحديد الأمر. أم أن توحيد كِلا الاتجاهين ضمن حدود مقبولة ومعايير متفق عليها بما يمليه مبدأ الوسطية في العمل والفكر لقيام مجتمع أفضل.

المطلب الثاني

الرقابة الشعبية كضمانة لسيادة حكم القانون

من الملاحظ أنه في حالة ضعف السلطة التنفيذية وانفراد البرلمان بالسلطة، فإن تلك الأقلية التي تحكم البرلمان سوف تجمع في يدها كل السلطات مما يدفعها للاستبداد. وللحد من استبداد البرلمانات لابد من وجود معارضة قوية.

فوجود الأحزاب سياسية وجماعات الضغط وكذا وسائل الإعلام يعد في الديمقراطيات الغربية إحدى الضرورات ومن أقوى الضمانات ضد الاستبداد البرلماني وكذا استبداد السلطة التنفيذية خاصة عندما يهيئ لها المناخ الملائم للرقابة على عمل هذه السلطات وبالتالي تحقيق أهداف الرقابة.

فمن ناحية فإن ممارسة الأحزاب السياسية لرقابة فعالة على أعضاء السلطة التنفيذية، يمكّنها من مناقشة أعمالها وتنحية المسؤولين في حال الخروج عن الأهداف التي رسمها الحزب، أو الخروج عن مبادئه. ومن ناحية أخرى تعد جماعات الضغط بمثابة قوة اعتراض وقوة اقتراح في نفس الوقت وبالتالي فهي تمكّن العديد من الأفراد وكذلك الكثير من الفئات الاجتماعية من الدفاع عن مصالحهم. لذا فهي تقدم معلومات مهمة للحكام لاتخاذ قرارات دقيقة وصائبة وملائمة وأكثر واقعية في القطاع المعني، فلها دور وساطة بين الحكام والمحكومين وبالتالي تمثل قناة يمارس من خلالها المواطنون سيادتهم وحياتهم الديمقراطية. ومن ناحية أخرى فإن للرأي العام دور لا يمكن نكرانه في إحلال مبدأ سيادة حكم القانون، لأنه يعتبر رقيباً على السلطات جميعاً، وإذا أخذته السلطة التشريعية وكذا السلطة التنفيذية بعين الاعتبار فإنهما لن تُقدِما على مخالفة أحكام الدستور، وتتقيدان بها فيما تضعانه من قوانين. ومنه فإن دراستنا لهذا المطلب سوف تكون موزعة على فروع وفق التقسيم التالي:

الفرع الأول: دور الأحزاب السياسية في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الثاني: دور جماعات الضغط في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الثالث: دور الإعلام والرأي العام في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الأول: دور الأحزاب السياسية في ضمان سيادة حكم القانون

من الملاحظ أن للأحزاب السياسية دور في تنشيط وتفعيل آليات الرقابة، خاصةً في ظل التنافس القوي للأحزاب المشكلة للسلطة وأحزاب المعارضة، لأنه وإن بدا من الوهلة الأولى سيطرة حزب واحد على السلطة، فإنه ومع ذلك في حالة الائتلاف بين الأحزاب الأخرى يمكن أن يؤدي ذلك إلى ظهور قوى معارضة فعلاً للسلطة، ليبدو ما للتعددية الحزبية من دور في تفعيل آليات الرقابة ومراقبة الحكومة.

فالتعددية الحزبية تكفل حرية الرأي العام والتعبير والاجتماع، إضافة إلى حرية المعارضة المنظمة التي تراقب السلطة العامة وتنتقدها عندما تنحرف وتكشف أخطائها للرأي العام. مما يوَلد ضرورة تحقيق الرقابة السياسية لأجل الحيلولة دون طغيان الحكومة وتحكمها واستبدادها أيضا.

فأحزاب المعارضة تعمل على انتقاد سياسة الحكومة وبرامجها ومُسائلتها دوماً عما ترتكبه من أخطاء. فالمعارضة تتولى مهمة رقابة واستجواب الوزراء وانتقاد الحكومة في كل صغيرة سهت عنها، أو في كل نقطة تمس بفئات المجتمع وبالأسس والقيم القائم عليها وحتى بإيديولوجياتها[1].

فالأحزاب السياسية تمارس رقابتها السياسية على السلطة نظراً لعلاقتها بالمجتمع السياسي فالحزب يمارس رقابته بناءاً على الدعم الذي منحه له المجتمع، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى لابد من التمييز بين الأحزاب المؤسِّسة؛ أي التي تقوم هي بنفسها بتأسيس النظام السياسي والأحزاب اللاحقة أي التي تؤسّس بعد قيام النظام السياسي، ومن البداهة أن الحزب المؤسِّس هو الذي يرسم أسس النظام السياسي قبل إقامته وهو الذي يطوره بعد ذلك وفقاً لاتجاهاته السياسية والإيديولوجية، وبالتالي في هذه الحالة لا يملك الحزب إمكانية التأثير في النظام السياسي فحسب بل يمكنه تغيير هذا النظام إذا تطلب الأمر ذلك وهذا ينطبق على جميع الأحزاب التي تسقط أنظمة سياسية وتقيم أنظمة بديلة إثْر توليها السلطة.

أما الأحزاب اللاحقة فهي لا تملك القدرة على تغيير النظام السياسي الذي تقوم في ظله بل لا تستطيع حتى العمل أحياناً إلا بإجازتها _ على خلاف الأحزاب المؤسِّسة _ ولكنها تستطيع التأثير في النظام السياسي إذا ملكت القدرة الذاتية، ووجدت الظروف الموضوعية التي تساعدها. وقد يكون هذا التأثير من القوة بحيث يؤدي إلى تغيير جانب أساسي من النظام السياسي، ولكن هذا الأمر يكون أقل حدوثاً في نظام تعدد الأحزاب.

كما يمكننا أن نحدد تأثير الأحزاب في دائرتين أساسيتين، دائرة **التأثير خارج السلطة** ودائرة **التأثير ضمن السلطة** ذاتها. فالأولى تشمل مجموعة الوظائف السياسية التي تؤديها الأحزاب خارج الحكم أو

[1] بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص68 وما بعدها.

قبل أن تصل إليه أما الثانية فيقصد بها الأدوار التي تقوم بها الأحزاب لتكوين السلطة أو تحديد بنيتها أو لتحديد مسار ممارستها.

فالأحزاب تمثل المصالح الخاصة بأعضائها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتدافع عنها بما يتيسر لها من وسائل. فهي تؤلف قوة ضاغطة على السلطة الحاكمة، وهي تتميز عن غيرها من القوى الضاغطة بشمولية أهدافها، وثبات تنظيمها وقوته. وبالتالي يمكننا القول أن الأحزاب تصبح بذلك وسيلة من وسائل الرقابة السياسية[1].

إن الأحزاب السياسية تلعب من الناحية العملية دوراً هاماً في الحياة السياسية من حيث علاقتها بعملية الاقتراع. إذ هناك آراء في الدول الغربية الليبرالية تقترح أن تصبح هيئة الناخبين سلطة إلى جانب سلطات الدولة الثلاث المعروفة ويسمي **اندري هوريو** هيئة الناخبين بـ " سلطة الاقتراع " Pouvoir de suffrage ومن هذا المنطلق يمكن اعتبار الأحزاب مؤسسات تنظم سلطة الاقتراع. وعلى أية حال فإننا يجب أن نتذكر دائماً أن هيئة الناخبين تؤثر على السلطات الأخرى فهي التي تختار أعضاء البرلمان وبالتالي فهي التي تنتخب الحكّام، بل إنها أحياناً بواسطة الاستفتاء تقرر مباشرة دون حاجة إلى وسيط. ومن ثمة تبدو الأحزاب السياسية كعناصر هامّة وحاسمة في استمرار واستقرار النظم السياسية.

وما تجدر الإشارة إليه هو أن للنظام الحزبي (نظام الحزبين الجامد، ونظام الحزبين المرن) دور هام في ضمان سيادة حكم القانون. ويعتمد هذا التصنيف على درجة تنظيم كل من الحزبين، فنظام الحزبين الجامد يقوم على تنظيم تصويت أعضاء الحزب في البرلمان، بحيث يلزمهم بالتصويت على نحو معين في المسائل الهامة، أما نظام الحزبين المرن فيترك لأعضاء الحزب حرية التصويت.

وتعتبر بريطانيا نموذجاً لنظام الحزبين الجامد، إذ يتعين على النواب البرلمانيين أعضاء الحزب اتباع تعليمات الحزب عند التصويت على المسائل الهامة داخل البرلمان وإلاّ وقعت عليهم عقوبة العزل من

---

[1] بن بغيلة ليلى، المرجع السابق، ص68 وما بعدها .

الحزب. ويؤدي هذا التنظيم الجامد إلى توفير الثبات والاستقرار والسيطرة للحكومة، إذ يكون رئيس الحكومة متأكداً من إخلاص وولاء الأغلبية التي تسانده.

وعلى العكس فإن الولايات المتحدة تعتبر نموذجاً لنظام الحزبين المرن، فلا يفرض أي من الحزبين نظاماً على النواب أعضاء الحزب فكل عضو من أعضاء الكونغرس يصوت كما يحلو له دون أن يستشير حزبه. ونتيجة لذلك فإن نظام الحزبين داخل الكونغرس لا يلعب أي دور. وبصدد أي مشكلة توجد أغلبية ومعارضة مختلفة عن الأغلبية والمعارضة بصدد المشاكل الأخرى، ولا تقابل هذه الأغلبية والمعارضة الانقسام إلى جمهوريين وديمقراطيين. هذه الثنائية المرنة هي في الواقع قريبة من نظام تعدد الأحزاب ويمكن أن تؤدي إلى عدم استقرار السلطة التنفيذية إذا لم يكن هناك فصل عضوي بين السلطات يوفر الاستقرار للحكومة. ولعل هذا هو السبب في أن نظام الحزبين المرن في الولايات المتحدة لا يؤثر على استقرار السلطة التنفيذية، لأن النظام الرئاسي الأمريكي قائم على الفصل العضوي بين السلطات.

غير أن هذه الميزة الأساسية لنظام الحزب المسيطر تقابلها ثلاثة عيوب رئيسية تشوب وتترتب على سيطرة حزب على الحياة السياسية :

1 – يؤدي نظام الحزب المسيطر إلى انعدام الدافع المنشط للحياة السياسية، والوصول إلى حالة عجز عن الحركة. ذلك أن استقرار حزب واحد في السلطة لعدة سنوات وشعوره بالثقة والارتياح نتيجة مساندة غالبية الناخبين له يؤدي إلى ركود وفتور الحزب عن الحركة والنشاط.

إن المعارضة هي التي تحفز على محاولة إدخال تحسينات، فبغير معارضة لا يمكن إحراز تقدم. وبعبارة أخرى يؤدي الحكم بغير منافسة إلى اختفاء المواهب الخلاقة.

2 – يؤدي نظام الحزب المسيطر إلى نقل العمل السياسي إلى أرضيات أخرى. فاقتناع الجماهير وأصحاب المصالح بعدم جدوى العمل من خلال الأحزاب يؤدي إلى نقل النشاط السياسي إلى مواقع أخرى غير الموقع التقليدي، المتمثل في الحوار داخل البرلمان، وهو حوار يعتمد أساساً على التنظيمات الحزبية.

وتحاول المعارضة أن تعبر عن مصالحها وتحقيق أهدافها بطرق مختلفة. فقد يقوم رجال الأعمال بممارسة ضغوط على الحزب المسيطر كما كان يحدث في السويد حيث تقوم أوساط رجال الأعمال بالضغط والتأثير على الحزب الاشتراكي. وفي فرنسا ظل اليمين مسيطراً على الحكم منذ سنة **1958** حتى سنة **1981** وخلال هذه الفترة كانت أحزاب المعارضة تعوض عجزها عن الوصول إلى السلطة بالضغط على اليمين المسيطر عن طريق الإضرابات والمفاوضات من خلال نقابات العمال. وبهذا تتحول أحزاب المعارضة إلى جماعات ضغط أو جماعات ذات مصالح تحاول التأثير في اتخاذ القرارات السياسية بوسائل مختلفة.

3 – يؤدي نظام الحزب المسيطر إلى أن النشاط البرلماني الذي يتميز بالعلنية والوضوح والذي يحظى باحترام الرأي العام لأنه يتم تحت بصره وسمعه، حيث يكون خاضعاً لرقابة الشعب صاحب السيادة هذا النشاط البرلماني يتقلص ويحل محله نشاط جماعات الضغط الذي يعيبه أنه يتم في سرية وفي الدهاليز وبعيداً عن بصر وسمع الرأي العام، ويعتبر هذا تراجعاً وتقهقراً في النظام السياسي غير مرغوب فيه. حقاً إن كثيراً من جماعات الضغط وخاصة النقابات العمالية تمارس نشاطها بطريقة علنية واضحة ومفتوحة. ولكن إحلال المفاوضات السرية والضغوط الخفية محل الوسائل الصريحة الواضحة في تصارع المصالح يمثل خطراً كبيراً. وينتهي هذا الوضع إلى إحلال اللوبي أي وسائل جماعات الضغط محل الحوار البرلماني أي استبعاد حكومة الأحزاب وقبول حكومة اللوبي أو جماعات الضغط.

الفرع الثاني: دور جماعات الضغط في ضمان سيادة حكم القانون

الجماعات الضاغطة هي الوسيلة الطبيعية للتعبير عن إرادة الطبقة المحكومة، التي تجد في الجماعات الضاغطة المنبر الذي تعبر من فوقه عن حاجاتها ومعتقداتها في وسط سياسي وثقافي واجتماعي متباين، ذلك لأن الأحزاب السياسية وبرامجها لا تعبر بصدق عن كافة ميول الشعب. لهذا كان من الضروري نشأة تجمعات متعددة تعكس مختلف التيارات، فشرعية المطالب التي تتقدم بها الجماعات الضاغطة تضفي نوعاً من الشرعية القانونية بدلاً من اعتبارها خارج القانون.

ويمكن التمييز بين مجموعتين كبيرتين من جماعات الضغط من حيث موقفها من المشاكل الوطنية الكبرى: المجموعة الأولى لا تتخذ أي موقف حيال الصراعات الوطنية الكبرى مثل إعلان الحرب والمشاكل المتعلقة بالعلاقات الخارجية. وإنما يتركز اهتمام هذه الجماعات في تحقيق مصالحها الخاصة والمباشرة.

أما المجموعة الثانية من جماعات الضغط فلا تتردد في اتخاذ موقف من المشاكل الوطنية أي أنها تبدي رأيها في موضوعات الساعة التي تواجه الدولة، ويندرج تحت هذه المجموعة الثانية منظمات أصحاب الأعمال والنقابات المهنية و...الخ.

كما تتخذ جماعات الضغط مواقف متباينة من الأحزاب السياسية، وهذه المواقف تحدد كيفية تأثير جماعات الضغط على السلطة العامة، ويمكن التمييز بين أربعة مواقف تتخذها جماعات الضغط من الأحزاب السياسية وهي كالتالي :

1 – الحياد حيال الأحزاب المختلفة، ونتيجة لذلك فإن جماعة الضغط تقيم علاقات مباشرة مع رجال السلطة دون وساطة أي حزب.

2 – مساندة رجال السلطة الذين يقدمون خدمات لجماعة الضغط بغض النظر عن انتمائهم الحزبي أو ميولهم الإيديولوجي.

3 – إقامة علاقات مع حزب من الأحزاب، أو مناصرته بشكل عام.

4 – تكوين حزب سياسي للدفاع عن مصالحها .[1]

وتمارس الجماعات الضاغطة مهامها بالاستعانة بوسائل عديدة ومختلفة أهمها :

وسيلة الإقناع : وهي إحدى وسائل التأثير التي تستخدمها الجماعات الضاغطة سعياً منها لإقناع السلطات المختصة بأن مطالبها عادلة. ويتم هذا عادة عن طريق تقديم وثائق للمسؤولين حول المشاكل التي يجري البحث بها، وتكون كاملة ومعدة من قبل خبراء أكفاء في أغلب الأحيان ولها أن تستعين بمختلف الوسائل الممكنة لإقناع السلطة بمشروعية طلباتهم، وكذا التأثير في أعضاء البرلمان حيث تشكل هذه أهم الوسائل التي توظفها في الضغط اتجاه استصدار قوانين وقرارات تخدم

[1] سعاد الشرقاوي ، المرجع السابق، ص 252 – 253 .

مصالحها. وتستخدم جماعات الضغط المفاوضات وتثير الحجج لإقناع الموظفين وأعضاء البرلمان حتى تصل إلى تحقيق أهدافها. وتأخذ المفاوضات شكلين: شكلاً رسمياً وشكلاً غير رسمي. وتعتبر الموائد المستديرة التي تضم جماعات المصالح ورجال الحكومة الرسميين صورة من الصور الرسمية لإجراء المفاوضات. وفي هذه الحالة تعد دراسة جادة عن نشاطها والمشاكل التي تصادفها، وذلك لإقناع السلطات المعنية بوجهة نظرها.أما الشكل غير الرسمي للمفاوضات فتلجأ فيه جماعات الضغط إلى أحد أربعة:

الوسيلة الأولى، إرسال متحدث باسم الجماعة يتفاوض مع الحكومة.

والوسيلة الثانية، هي الضغط للحصول على المساعدة المطلوبة.

والوسيلة الثالثة، هي وضع الإدارة في موقف المفاوض الضعيف وتسليح جماعة الضغط بقوة تجعلها في موقف القوى مثل الإضرابات.

والوسيلة الرابعة، هي خلق أزمة بين الجماعة والسلطات العامة لإجبار هذه الأخيرة على حل المشكلة.

وسيلة التهديد : ويتم اللجوء إلي هذه الوسيلة حين تبدو السلطات غير منفتحة بشكل كافٍ على هذه الجماعات، ويتخذ التهديد عدة أساليب وأشكال؛ كالتهديد بعدم الانتخاب من جديد للنواب وغيرها من الوسائل الأخرى.

وسيلة المال : من الوسائل الفعالة التي تلجأ إليها جماعات الضغط استخدام الأموال. وهذا الاستخدام قد يكون إيجابياً وقد يكون سلبياً، والاستخدام الإيجابي للأموال يكون بتقديم هدايا أو دعوات للسفر أو مبالغ نقدية تقدم للموظفين وأعضاء البرلمان، أما الاستخدام السلبي فيكون بالامتناع عن دفع الضرائب أو العمل على خلق أزمات اقتصادية لإزعاج السلطات العامة. إن استخدام الأموال بهذه الطريقة يثير تساؤلاً حول مدى شرعية هذه الوسيلة من وسائل الضغط وبعبارة أخرى هل هذه الوسائل تؤدي إلى إفساد الحياة السياسية؟. فالموارد المالية تتيح للجماعات الضاغطة إمكانية تقوية وإتقان وسائل عملها العادية (إعلام ودعاية) وزيادة على ذلك فهي تسمح بربط مسؤولين عديدين بروابط مديونية، أو بروابط الاعتراف بالجميل، ويظهر هذا جليا في مسالتين وهما :

- تمويل الأحزاب السياسية، فهي بما تملكه من وسائل تقوم بدفع جزء من النفقات التي تتطلبها الحملات الانتخابية.
- أو عن طريق رشوة فئات من المسؤولين الذين يدعمون طلبات الجماعة دون قيد أو شرط.

عرقلة العمل الحكومي : من الملاحظ أن جماعات الضغط لا تكتفي بالبرلمان فقط للتأثير فيه، بل تحاول الاتصال أيضا بدوائر الأجهزة التنفيذية للتأثير فيها؛ فالأجهزة الإدارية البيروقراطية من خلال تفسيرها لتشريعات البرلمان والقيام بتنفيذها، تصبح هدفاً ثانٍ لجماعات الضغط، ففي حالة صدور قانون من البرلمان يتعارض ومصالح هذه الجماعة، يحاول مندوبوها الترصد والتأثير على أعضاء الدوائر التنفيذية المختصة، على أمل وضع العراقيل في طريق التنفيذ وتفسير القرار بالشكل الذي يخفف من الأضرار بمصالحها.

وتتخذ عرقلة العمل الحكومي أشكالاً متعددة إلا أننا سنشير إلى بعض منها فقط :

- رفض التعاون مع السلطة العامة، وهذا بإمكانه أن يضع السلطات في موقف حرج والذي من شأنه أن يعقد العمل الإداري .
- الضغط على خزينة الدولة بواسطة تصعيد الأزمات المالية، ورفض دفع الضرائب..

وسيلة التأثير المباشر : تمارس الجماعات الضاغطة تأثيرها ورقابتها السياسية على السلطة العامة من خلال وجود ممثلين لها في المجالس البرلمانية وكذا السلطة التنفيذية في مختلف الإدارات[1] .

ولكي تتمكن جماعات الضغط من التأثير على السلطة يجب أن تقيم شبكة من العلاقات الدائمة الثابتة مع الهيئات العامة. وفي أغلب الأحيان تكون هذه العلاقات ذات طبيعة شخصية وتتطلب حضور احتفالات واجتماعات ولقاءات، إذ تعتبر هذه الاحتفالات واللقاءات فرصة للحديث وإثارة موضوعات الساعة.

ونظراً لأهمية السلطات الإدارية في إصدار القرارات، سيما في الجوانب الاقتصادية والاجتماعية فضلاً عن السياسية، والتي تخص مختلف شرائح المجتمع، فإن جماعات المصلحة تسعى للاتصال

[1] بهيج شعبان، الجماعات الضاغطة، الطبعة الأولى، دار منشورات عويدات، بيروت، 1971، ص 51 وما بعدها .

المباشر بالمعنيين في الجهاز التنفيذي والإداري بدءاً من رئاسة الدولة والوزراء إلى المسؤولين الكبار. فقد تعمد إلى وقف تنفيذ قانون ما فتطلب من رئيس السلطة التنفيذية ذلك عبر الرسائل والبرقيات بعدم التصديق عليه أو التوجه إلى حذف بعض مواده أو إضافة أخرى. وهو ما يعرف باختبار القوة، إذا لم تكن عرقلة العمل الحكومي هي مقصد هذه الجماعات في بعض مظاهرها، فإن النتيجة الإجمالية ليست بعيدة عن ذلك . والإضراب هو الطريقة الممتازة لهذا التكتيك لأن السلطة لن تظل غير مبالية أمام حركة إضرابيه تجمد مؤسساتها الحيوية وتهدد مصالحها، وعليها في هذه الحالة أن تتخذ الإجراءات المناسبة[1].

ومن ناحية أخرى كما كان نشاط الجماعة مباشراً قد يكون غير مباشر على السلطة، بمعنى أن تتوجه الجماعة إلى الجمهور وتقنعه بوجهة نظرها وتنتظر من الجماهير أن تمارس ضغطاً على الحكومة. وتكون تعبئة الرأي العام لصالحها للضغط على الحكومة، عندما تكون جماعات الضغط مقتنعة بأن الوسائل التي تملكها عاجزة عن تحقيق أهدافها. في هذه الحالة يقوم الجمهور بتنظيم أعمال أو مظاهرات تجبر الحكومة على الاستجابة لطلبات جماعات الضغط، ومعنى ذلك أن الجمهور يقوم بدور الممثل بينما يكون محرك النشاط هو جماعات الضغط. وبينما تفضل بعض الجماعات العمل في سرية، تميل جماعات أخرى إلى العمل في الضوء كما هو الحال بالنسبة للنقابات.

إن طبيعة الدور الذي تقوم به الجماعات الضاغطة في ضمان سيادة حكم القانون، ودرجة قوتها أو ضعفها تحدده مجموعة من العوامل الأساسية، وأهم هذه العوامل هو البيئة السياسية، وتتحدد البيئة السياسية عادة بطبيعة النظام السياسي هل هو ليبرالي، أم شمولي، أم ديمقراطي، أم ديكتاتوري؟

فالنظم الليبرالية تعتبر المرتع الخصب اللازم لنمو هذه الجماعات، وبالذات الجماعات الخاصة وذلك نظراً لعدم الممانعة من قبل الإيديولوجية العامة للنظام، حيث تقوم على حرية عمل مثل هذه الجماعات.

[1] إسماعيل الغزال، المرجع السابق، ص 222 .

ففي السويد نلتقي بمثال هام لتنظيم نشاط الجماعات ذوات المصالح، حيث يقيم القانون مؤسسة تعترف بجماعات الضغط فأثناء الإعداد لإصدار قانون تتكون جمعية ملكية لدراسة مشروع القانون وإعداد تقرير يتضمن الآراء المختلفة حول المشروع، ويقدم هذا التقرير إلى الحكومة. تتكون هذه اللجنة الملكية من أعضاء في البرلمان ورجال من الإدارة العامة وممثلين عن الهيئات ذات المصالح المتصلة بهذا المشروع. وتكون جلسات هذه اللجان مغلقة. ويتعين أن تكون الاقتراحات النهائية بعد المناقشات صادرة بإجماع الحاضرين. ويتطلب هذا الإجماع أن تكون الاقتراحات عبارة عن توفيق بين أصحاب المصالح، ومن هنا فإن جماعات الضغط في السويد تساهم بصورة رسمية في وضع التشريعات.

وفي الولايات المتحدة تسمح اللجان البرلمانية للمنظمات التي لها مصالح متعلقة بتشريع معين بعرض وجهات نظرها في جلسة عامة علنية، ويتبع هذا العرض مناقشة وأسئلة.

أما النظام الديكتاتوري فإنه غالباً ما لا يسمح بنمو هذه الجماعات، إلاّ أنه يمكن أن نجدها في كنفه محدودة وضعيفة، وخاصة الجماعات العامة منها. بينما قد تكون للجماعات الخاصة فرصة كبيرة وخاصة الجماعات الاقتصادية، حيث ليس من السهل تقييد حريتها ببساطة وخاصة أنها تعمل بالطرق الخفية عادة.

كذلك الأمر بالنسبة للنظم الشمولية، وإن كانت هذه النظم تقاوم بشدة وجود الجماعات الخاصة مع تسامحها بعض الشيء فيما يتعلق بالجماعات العامة، شريطة أن تظل مستوعبة داخل أجهزة السلطة، أما أن تبرز هذه الجماعات بصفة مستقلة عن أجهزة السلطة ! فغالباً ما يكون ذلك أمراً مرفوضاً.

أما بالنسبة للجزائر فتنص المادة **38** من القانون الداخلي لمجلس الأمة بدورها على أنه :

- يمكن للجان الدائمة، في إطار ممارسة أعمالها، أن تدعو أشخاصاً مختصين وذوي خبرة للاستعانة بهم في أداء مهامها.
- لا يمكن للجان مجلس الأمة نشر أو إعلان محاضرها، ويتحمل مسؤولية ذلك مكتب اللجنة.

- تتحمل المصالح الإدارية المختصة مسؤولية المحافظة على سرية تسجيلات أشغال اللجان، ولا يسمح الاستماع لها إلا بإذن من مكتب اللجنة المختصة.

مما يعني أن المقصود بهذه المادة هو الخبير كشخص لاكمنظمات المجتمع المدني بمختلف أشكالها التنظيمية وهو ما تترجمه اللجان المتخصصة بدعوتها لخبراء من مختلف التخصصات للاستماع لآرائهم فلا يبقى إذاً من إمكانيات التدخل أمام جمعيات المجتمع المدني إلا العمل من خارج الهيئة التشريعية كقوة ضغط في غياب نص قانوني يقنن مساهمة هذه القوى المنظمة من الداخل على صعيد كل مؤسسات البرلمان بغرفتيه يساعدها في ذلك وجود صحافة مكتوبة مستقلة نسبياً ومستوى تجنيد متفاوت القوة حسب متغيرات الظرف السياسي والأمني المتقلب.

مع العلم أخيراً، أن المجلس الشعبي الوطني لا يضم ضمن لجانه الدائمة الاثنتي عشرة إلا لجنة واحدة تهتم بالعمل الجمعوي ألاَ وهي لجنة الشباب والرياضة والنشاط الجمعوي[1] التي قامت بانفتاح جزئي في بعض مراحل العمل البرلماني على منظمات المجتمع المدني، في حين يغيب مثل هذا الاهتمام المرتبط بالمجتمع المدني عن لجان مجلس الأمة التسع.

هذا النوع من العمل من الخارج لجأت إليه بمناسبة اقتراب الانتخابات التشريعية (ربيع **2007**) المنظمات النسوية للمطالبة بحصول المرأة على نسبة تواجد لا تقل عن **30 %** في قوائم الترشيحات للانتخابات. لقد تطلب الأمر من هذه المنظمات النسوية القيام بدراسة مغاربية مقارنة[2] حول مشاركة المرأة في العمل السياسي العمومي والهيئات السياسية الرسمية كالبرلمان والحكومة، مما سمح لها بوضع مذكرة تتضمن عدة اقتراحات للوصول إلى تمثيل عادل للمرأة على مستوى المؤسسات السياسية.

الاقتراحات المعروضة تضمنت تعديل المادة **51** من الدستور التي جاء فيها:((يتساوى جميع المواطنين في تقلد المهام والوظائف في الدولة دون أية شروط أخرى غير الشروط التي يحددها القانون)).

---

[1] ليس هناك ما يحدد مهام اللجنة إلا ما جاء في المادة 31 من القانون الداخلي للمجلس الشعبي الوطني وبالشكل العام الذي جاءت به.

المادّة 31: ((تختصّ لجنة الشّباب والرّياضة والنّشاط الجمعوي بالمسائل المتعلّقة بميدان الشّباب والرّياضة، وبالنّشاط الجمعوي.))

[2] الدراسة تمت بمبادرة من مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة وبمساعدة مالية من UNIFEM وقد تم الإعلان عن نتائجها خلال يوم دراسي في 25 مارس 2006 بالمعهد الوطني للصحة العمومية بحضور ممثلين عن بعض الأحزاب السياسية الوطنية ومؤسسات رسمية وطنية .يمكن الرجوع إلى ملخص عن الدراسة في الموقع الالكتروني للجمعية المبادرة بالمشروع : http://www.ciddef-dz.com/

أو عدد المجلة : Cidef, revue des droits de l’enfant et de la femme , n 09 avril/juin 2006

كما تضمنت اقتراحاً بمنح تشجيع مالي للأحزاب السياسية التي تتبنى النساء في قوائمها بنسبة لا تقل عن **30%** وغير ذلك من الاقتراحات التي تصب في خانة التمثيل العادل للمرأة داخل المؤسسات السياسية والعمومية.

إن هذه المذكرة التي تم إرسالها إلى السلطات العمومية سنة **2007** قد أثمرت سنة **2012** رغم أنه لم تؤخذ كل الاقتراحات بعين الاعتبار، فقد صدر بتاريخ **2012/01/12** القانون العضوي رقم : **12 _ 03** الذي يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة.

الفرع الثالث: دور الإعلام والرأي العام في ضمان سيادة حكم القانون

إن الرأي العام يساهم في بلورة الاتجاهات السياسية العامة حول النظام السياسي، وأداء أجهزة الدولة. فباعتباره صوت الشعب، فإن الرأي العام لديه الفرصة في التأثير على مختلف الاتجاهات والتيارات السياسية المتباينة داخل الدولة، والتأثير بالتالي في الدولة ككل.

ولا يقتصر تأثير الرأي العام على النطاق الداخلي وإنما قد يمتد إلى النطاق الخارجي، فيما يسمى الدبلوماسية الشعبية التي أصبحت إحدى العلامات البارزة في العلاقات الدولية المعاصرة، واستطاعت أن تشكل قنوات تأثير على الرأي العام الدولي.

لا أحد يمكنه أن ينكر دور الرأي العام، لأن هذا الأخير يعتبر رقيباً على السلطات جميعاً. وإذا أخذته السلطة التشريعية وكذا السلطة التنفيذية بعين الاعتبار فإنهما لن تتمكنا من الإقدام على مخالفة الدستور فيما تضعانه من قوانين.

ولكن هذا الأمر يتطلب أن يكون الرأي العام قد بلغ درجة كبيرة من الوعي والنضج. فالرأي العام القوي والفعال يعتمد على عوامل كثيرة، منها مدى قوة الوعي السياسي لدى الأفراد، ودرجة تقدم المجتمع.

وقد أخذت الجمعية التأسيسية في فرنسا في سنة **1791** بوسيلة الرأي العام لحماية الدستور، وذلك حين اكتفت بتسليم الوديعة إلى ((أمانة الهيئة التشريعية والملك والقضاء وإلى رعاية الآباء والزوجات والأمهات وإلى محبة المواطنين الصغار وشجاعة جميع الفرنسيين)).

كما تكررت هذه الصيغة في دستور السنة الثالثة للجمهورية طبقا للمادة **327** منه حيث نصت على أن الشعب الفرنسي يعهد باحترام الدستور إلى تلك الفئات ذاتها.

فلا بد إذاً للسلطة العامة أن تحسب للرأي العام حسابه، لأنه هو من سوف يراقب تلك السلطات وبذلك يكون الرأي العام هو العامل الأساسي لحماية الدستور، وتصبح أي وسائل فنية أخرى بجانبه مجرد وسائل وعوامل مساعدة. وفي ذلك يقول القاضي والفقيه الأمريكي الشهير **ليند هاند** : ((إن روح الحرية إذا خمدت في قلوب الرجال و النساء، فلن تجدي في إحيائها الدساتير ولا القوانين ولا المحاكم. أما إذا عاشت حقيقة في تلك القلوب، فإنها لن تحتاج إلى تلك الدساتير ولا القوانين ولا المحاكم))[1].

وما نلاحظه في الأخير بخصوص الرقابة الشعبية ودورها في ضمان سيادة حكم القانون أنها لا تؤدي الدور المناسب من أجل ممارسة الرقابة السياسية لأنها لا تملك الوسائل الكافية لممارسة هذه الرقابة. فصحيح أن الرقابة الشعبية يمكنها أن تمارس تأثيراً مباشراً على السلطة التنفيذية، غير أن هذا التأثير ليس هو الرقابة السياسية الكاملة، لأن ذلك يفترض استمرارية عملها في فحص الأعمال الحكومية وانتظام عملها وهذا التأثير لا يحدث إلا في فترات محددة ومتباعدة.

فبالنسبة للأحزاب السياسية، فإنها وإن كانت تمارس رقابة فعالة على أعضاء السلطة التنفيذية ويمكنها مناقشة أعمالها وتنحية المسؤولين في حال الخروج عن الأهداف التي رسمها الحزب أو الخروج عن مبادئه غير أن الواقع يثبت أن هذا عكس هذا الوضع.

[1] علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، الدول العربية . أمريكا . فرنسا . ألمانيا الاتحادية . ايطاليا . سويسرا . النمسا . يوغسلافيا . تشيكوسلوفاكيا دار الجامعات المصرية، مصر، د. س.ن، ص675 وما بعدها.

فالوضع أثبت أن المؤتمرات الحزبية _ وهي الهيئة الشبيهة بالبرلمان بالنسبة للحكومة _ ما هي إلا تظاهرة تهدف إلى تدعيم زعماء الحزب ومناصرتهم، وليس لها تأثير إلاّ في بعض المواقف وعادة ما لا تستمع الحكومات إلى توصياتها إذا تعارضت مع السياسة العامة التي وضعتها.

وقد ترصد بعض المخاوف من احتمالات الدور السلبي لأنشطة الأحزاب السياسية، مما سيرشحها إلى العمل التسلطي البديل عن تسلط الدولة _ في الأنظمة القمعية _ ومن ذلك تورطها في قضايا الفساد، من خلال شيوع الممارسات اللاديمقراطية بين المرشحين المتنافسين في انتخاب قياداتها. إن تلك النتائج سوف تنعكس على أداء الحكومة كون هذه المكونات ستؤلف قطاعاً واسعاً من الإطارات التي تستند إليها الحكومة في صناعة القرار.

أمّا بالنسبة لجماعات الضغط وما قد تؤديه من دور سلبي على الصعيد الرقابي المنوط بها، فإنه وترتيباً على أن الدولة التسلطية هي من نتاج مجتمع تسلطي، وأن الخطر الأكبر في ذلك أن تُظهر الدولة أو الحكومة مساحة كبيرة من الديمقراطية والتسامح وقبول الآخر، أكثر مما تفعله جماعات الضغط نفسها، مثل اعتراض البعض منها على حجم ترشيحات النساء للمقاعد السياسية، استجابة لأعراف أو تقاليد جامدة، أو اعتراض بعض الجماعات الضاغطة على إجراء الانتخابات بدعوى معوقات إدارية أو أمنية أو بدعوى انحسار لدور اجتماعي معين... وعليه فإنه مثلما يكون الأداء الديمقراطي حاضراً في الدولة أو في جماعات الضغط، فإن الأداء التسلطي قد ينسب أيضا للدولة أو لهذه الجماعات.

كما أن علاقات السلطة مع جماعات الضغط تتأثر بمستوى التطور السياسي والاجتماعي للنظام، حيث يتحكم عادة في مستوى الحضور العام لمنظمات المجتمع المدني،كما أنه يتحكم كذلك في توجيهاتها وجداول أعمالها، فضلا على أن حضور الجماعات ذات الأنشطة الحساسة مثل حقوق الإنسان والحقوق السياسية للمرأة، التي تستخدم المدخل النوعي في مقاربة قضاياها، بمعنى التعامل وفق علاقة ديناميكية متطورة تتأثر بوضع طرفيها من مرحلة إلى أخرى. فتكون علاقات السلطة مع جماعات الضغط في أشكالها السلبية عادة متفاوتة بين تدخل السلطة في شؤونها والضوابط التي

تضعها لتأسيسها وتوجيه أنشطتها وتعيين بعض ممثليها في قياداتها، وقد تصل العلاقة السلبية إلى تجميد عمل هذه الجماعات أو حلها أو تعقب أنشطتها.

إن الدور المتزايد الذي تلعبه جماعات الضغط، في السياسة العامة للدولة محل نظر ويعارضه بعض المفكرين والساسة. إذ يرى هؤلاء أن جماعات الضغط يحسن أن تحدد نشاطها في الدفاع عن المصالح التي تمس أعضائها مباشرة. وذلك لأن انشغال أعضائها بالمشاكل الوطنية الكبرى يؤدي إلى انصرافهم عن هدفهم الأساسي ومن ثمة فإنهم يسيؤون الدفاع عن مصالح الجماعة. غير أنه من الصعب قبول وجهة النظر هذه، نظراً لأن المشاكل السياسية والاجتماعية معقدة ومتشابكة. ومن ثمة فإن عزل الجماعة عن بقية المجتمع ومطالبتها بحصر نشاطها وتفكيرها في مصالحها المباشرة يؤدي إلى شلها وعجزها. إن أي مشكلة سياسية لا يمكن حلها إلا بالارتقاء والنظر إلى المشكلة من أعلى للتعرف على أسبابها. فإذا أخذنا على سبيل المثال الإنشغالات التي على النقابات الإهتمام بها، فأجور العمال مسألة مرتبطة بالميزانية وبالتعليم وبالتسليح. وعلى ذلك فخفض التسليح يعتبر مسألة مؤثرة بشكل مباشر على مطالب النقابات ومصالح أعضائها. وهكذا فإن كل جماعات الضغط الأخرى، مثل منظمات أصحاب الأعمال والنقابات المهنية، تجد نفسها مضطرة إلى مناقشة المسائل المتعلقة بالإصلاحات الاجتماعية والسياسية الكبرى، فمن المنطقي أن كل مشكلة جزئية تؤدي بالضرورة إلى مناقشة الموقف العام، وأن أي تحسن أوحل للجزء يعتمد على التحسين الكلي والحل الشامل لمشاكل المجتمع.

كما أن الدور المميز للجماعات الدينية داخل المجتمع المدني، يمكنه التأثير سلباً. فقد أثبتت بعض الجماعات الدينية حضورها على الساحة السياسية واتخاذها من العمل الأهلي ضمن المجتمع المدني آلية من وسائلها في التعبئة والتجنيد، ويظهر ذلك جلياً في الأنشطة المكثفة للجماعات الدينية في الأوساط السياسية. فتغلغل المكون الديني في الثقافة والنشاط الاجتماعي، مثل دور الأوقاف الدينية في مساعدة غير القادرين والنفوذ الديني في المؤسسات العلمية والثقافية وحتى في مؤسسات الدولة.

وعليه فإن هذا الدور إذا ما جرى قيادته من خلال تلك الجماعات فإنه سوف يلقي بظلاله لجهة الدور التسلطي لها.

ولا شك أن الاتصال بأعضاء البرلمان يعتبر وسيلة هامة للضغط وتحقيق أهداف الجماعات ومصالحها. ويتم هذا الاتصال قبل إجراء الانتخابات وأثناء الانتخابات كما يتم بعد إعلان نتيجة الانتخابات ومعرفة الفائزين. إن هذه الاتصالات قد تمثل خطراً على استقلال أعضاء البرلمان، وقد تحجب عنهم رؤية المصلحة العامة في سبيل إشباع مصالح جماعات الضغط لذا حرصت بعض النظم على النص على بعض الضمانات التي تكفل استقلال البرلمان وتحرر أعضاءه من الضغوط. ومن أهم هذه الضمانات النص على عدم إمكان الجمع بين عضوية البرلمان وتولي منصب آخر.

من واقع تقييم دور الجماعات الضاغطة في مدى قدرتها على ضمان سيادة حكم القانون في المجتمعات التي تعمل بها،كانت هناك حركة مراجعة شاملة لدورها وفاعليتها. فعلى الرغم من كثير النجاحات الصغيرة التي حققتها هذه المنظمات في المجتمعات التي عملت بها، إلا أن هذه التأثيرات ظلت محدودة وجزئية والسبب أن النظم والهياكل التي تحدد توزيع السلطة والموارد داخل هذه المجتمعات ظلت كما هي. وربما من أهم العوامل المؤدية إلى هذا الوضع إخفاق الجماعات الضاغطة في إقامة روابط بين عملها على المستوى القاعدي، وبين الأنظمة والهياكل الأوسع التي تعد جزءاً منها، فقد ركزت في عملها على تقديم خدمات الغوث والرعاية الاجتماعية، فضلاً عن الاهتمام بالصحة الوقائية وتنظيم الأسرة. ورغم أهمية هذه المشروعات لكنها لا تخلق إلا جزر من الرفاهية النسبية في غِمار بحرٍ معاكس وبيئة غير مؤاتية، وما يعنيه ذلك من أن الآثار المفيدة للمشروعات والبرامج التي تقوم بها الجماعات الضاغطة على المستوى الجزئي غالباً ما كانت تفقد جدواها بفعل تأثير السياسات الكلية. فلن تتحقق المشاركة الشعبية الحقيقية إلا من خلال إدخال إصلاحات على الهياكل الرسمية، وليس مجرد مضاعفة أعداد المشروعات التي تقوم بها الجماعات الضاغطة.

وبالنسبة للإعلام والرأي العام، فهناك عوامل مضادة تؤثر في هذا الأخير وتؤدي إلى تحوله إلى وجهات أخرى غير سليمة؛كالتأثيرات المختلفة التي تمارسها الأحزاب السياسية وقوى الضغط المختلفة وتأثير السلطة ذاتها، واستعمال تلك القوى لوسائل الإعلام المختلفة بمهارة فائقة.

وإذا فرضنا وجود رأي عام سليم، فإنه من الصعب أن يكون هذا الرأي نشيطاً ومتابعاً لكل القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وأن يكتشف مخالفة القوانين للدستور وسط متاهات النصوص والاصطلاحات القانونية التي تستوجب دراية قانونية خاصة. وما زاد من تلك الصعوبات تزايد عدد التشريعات وضخامتها وتشعبها نتيجة لزيادة تدخل الدولة.

وإذا كان من المحتمل أن ينتبه الرأي العام لمخالفة القانون للدستور مخالفة مباشرة، فإنه ليس من المنتظر أن ينتبه الرأي العام لمخالفة القانون للدستور إلاّ إذا كانت تلك المخالفة تؤثر على مصالح الأفراد مباشرة. والسلطة التشريعية تستطيع بحكم كثرة اختصاصاتها وطبيعة إجراءاتها إخفاء مخالفتها الدستورية في ستار من الوسائل المعقدة والأساليب الملتوية.

إن الوسيلة الأولى للضغط على المقررين السياسيين هي الإعلام، وهذا التأكيد يبدو مثيراً للمفارقة هل إعلام الشخص يعني الضغط عليه ؟ بدون شك لأن الإعلام يعدل وجهات نظر المسؤولين وقراراتهم من خلال إعطائهم معطيات جديدة[1]، وهذه الحقيقة تصدق أيضا على الرأي العام في أي دولة كانت، بحيث تعتمد السلطة التنفيذية على تدعيم الرأي العام للسياسات التي تنفذها تفادياً لانتقادات الصحافة أو السلطة التشريعية. ومن ناحية أخرى فإن عدم اهتمام الحكومات بإشراك الرأي العام فيما تقوم به من نشاط أو من مشروعات يؤدي إلى عدم تحمس المواطنين وسلبيتهم تجاهها[2].

كما تعد من العوامل المؤثرة في انتشار ظاهرة شخصنة السلطة خاصة الوسائل المعاصرة مثل التلفزيون والراديو[3].

[1] جون ماري دنكن، علم السياسة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995، ص346.

[2] محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي، المرجع السابق، ص353.

[3] Bernard Chantebout, op. cit, p295.

وقد أدى التطور التقني لتلك الوسائل إلى لعب دور أساسي في توسيع ظاهرة شخصنة السلطة وأصبح بإمكان رجل السياسة أن يتصل ويؤثر مباشرة على شعب بكامله[1].

إن منطق الديمقراطية التعددية يتطلب وجود واسع لانتقال المعلومات، حيث أن مصلحة الحكام تكمن في نشر المعطيات المواتية لهم فقط، بينما تكمن مصلحة المعارضة في تزويد الجمهور بتلك التي يريد الحكام إخفاءها، لأنها تبدو مربكة لهم. وهكذا يساهم الحكام والمعارضة في تزويد المواطنين بمزيد من التوضيحات حول سير أمور السلطة التي تحكمهم[2].

إن هذا الصراع من أجل الوصول والسيطرة على وسائل الإعلام واحتكارها. يجعلنا نرى بأن الاحتراز يكون من جهة الدولة ولاسيما في المجتمعات التي تمر بمرحلة الانتقال أو التحول إلى الديمقراطية حيث كانت السلطة التنفيذية أو الحكومة تحتكر الإذاعة منذ أمد بعيد[3]. حيث أنه وبإساءة استعمال مثل هذه السيطرة فإن ذلك يخل بالتوازن المفترض بين السلطات، وبالتالي ضعف الرقابة.

---

[1]Charles Debbash et Jean-Marie Pontier, Introduction à La Politique, 5ème éd, Paris, Dalloz, 2000, p149.

[2] جاي. س. جودوين جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة في القانون الدولي والممارسة العملية، ط1، ترجمة: أحمد منيب وفايزة حكيم، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000، ص116-117

[3] فيليب برو، المرجع السابق، ص466.

المبحث الثاني

دور الرقابة على دستورية القوانين في ضمان سيادة حكم القانون

تُعد الدولة القانونية السِمة الأساسية للمجتمعات المعاصرة، التي يتم فيها تنظيم العلاقات والروابط بين أفرادها الذين ارتضوا العيش المشترك بينهم في ظل نظام قانوني يجسد الحق والعدالة ويهدف إلى تحقيق المصالح العامة والأهداف الجماعية والغايات المشتركة، وإذا كانت الدولة هي الإطار الذي يتحقق داخله المظهر السياسي لهذه المجتمعات ــ وهي مجتمعات سياسية بالدرجة الأولى ــ فإن القانون هو أداة هذه الدولة ووسيلتها لكفالة تحقيق المقاصد والأغراض العامة للمجتمع، لذلك يذهب الفقه إلى أن المجتمعات في الدول الحديثة على وجه الخصوص لا تقوم دون قانون، ومفهوم القانون الحقيقي أنه الحد الفاصل ما بين إطلاقية السلطة ومتطلبات حقوق الإنسان، وغايته الرئيسية استقامة التعاطي بين السلطة والمجتمع[1].

وبناءاً عليه يمكن القول أن الدولة القانونية هي الدولة التي تعتنق مبدأ سيادة حكم القانون، ومن مقتضى هذا المبدأ خضوع جميع سلطات الدولة للقانون بمفهومه العام، والتزام الحدود التي يقررها في أعمالها وتصرفاتها جميعها، وفي ذلك قيل أن الدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأياً كانت طبيعة سلطاتها، بقواعد قانونية تعلو عليها، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة باعتبار أن ممارسة السلطة لم تعد امتيازاً شخصياً لأحد، ولكنها تباشر نيابة عن الجماعة ولصالحها.

ويستتبع ذلك أن تتجسد الدولة القانونية في أي نظام سياسي من خلال خضوع الكافة لسلطة القانون وعلى رأسهم السلطات الحاكمة المؤتمنة على حقوق المواطنين وحرياتهم، فلا تكون أعمالها وتصرفاتها مشروعة إلا إذا كانت متفقة مع القانون، ومن ثم تغدو الدولة القانونية هي دولة المشروعية، وذلك في مواجهة مفهوم آخر ألا وهو الدولة البوليسية[2].

---

[1] أمين عاطف صليبيا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2000 ، ص28 .

[2] مصطفى عبد المقصود سليم، الرقابة على دستورية القوانين في الدولة القانونية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 ، ص 51 و54 .

أما فيما يتعلق بالرقابة على دستورية القوانين وتنظيمها، فليس من شك في ضرورتها بل وحتميتها في الدولة القانونية الدستورية، إلا أنها ليست من عناصر تلك الدولة، بل هي من نتائج مبدأ سمو الدستور وآثاره وما يترتب عليه من تدرج القواعد القانونية في الدولة من حيث مرتبتها الإلزامية. هذا وتعد فكرة رقابة الدستورية من الضمانات المهمة لمبدأ سيادة حكم القانون، وإذا كان هذا المبدأ يعني الخضوع التام لأحكام القانون بمعناه الواسع، فإن الدستورية تعني خضوع القوانين جميعها في الدولة للدستور، وفي حال تعارض أي قانون مع الدستور يجب تغليب حكم الدستور على القانون المخالف وذلك لما يتمتع به الدستور من سمو ورفعة تجعله في المرتبة الأولى بين القوانين.

إن التفريق بين القوانين الدستورية والقوانين العادية ضرورة حتمية اقتضتها طبيعة هذه القوانين وأصلها الذي تنحدر منه، وتوطيد النظام القانوني واحترام مبدأ فصل السلطات وتوزيع لاختصاصات بين مختلف هيئات الدولة ومؤسساتها، وإذا لم يراع التدرج القانوني وترتيب القوة الإلزامية للتشريعات تدب الفوضى القانونية في جهاز الحكم ويختلط الحابل بالنابل فلا يعرف الناسخ من المنسوخ ولا الرئيس من المرؤوس وهذا ما جعل فقهاء القانون يفرقون بين القوانين الدستورية الصادرة عن السلطة المؤسسة التي تعد صادرة عن الإرادة العامة للشعب، وبين القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية فعدوا الأولى سابقة على الثانية وأعلى منها مرتبة، وهي ملزِمة للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية كافة. وهذا يعني بدوره أن على القوانين العادية أن تتطابق في موضوعها مع القوانين الدستورية ولا تخالف أحكامها وإلا عُدّتْ باطلة.

ويشكل مبدأ سمو الدستور أهم ركائز دولة القانون ولذلك على الرغم من عدم النص في أغلب دساتير دول العالم على هذا المبدأ فإنه يعد أمراً مقرراً ومسلماً به[1]. فالسمو الموضوعي للدستور هو نتيجة طبيعية لما يتضمنه من تنظيمٍ لمختلف السلطات في الدولة وتحديداً اختصاصاتها وعلاقاتها مع بعضها بعضاً، أما سموه الشكلي فمستمد من صدوره عن هيئة تأسيسية تعد أعلى من أية هيئة يقيمها الدستور لأنها تمثل الإرادة الشعبية وتنطق باسم الأمة.

[1] سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب، سوريا، 2002، ص99 .

وبناءاً على ما تقدم فيجب اعتباره القانون الأساسي للدولة وسيد القوانين والقرارات الصادرة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذه القوانين والقرارات تستمد منه حياتها وشرعيتها لأنه القطب الذي تدور حوله فيحركها ويراقبها ويمنعها من الابتعاد عن دائرته، وما دام هو الذي ينظم السلطات ويحدد اختصاصاتها فهو بالضرورة أعلى منها، وعليها ألا تخالف أحكامه حتى لا تهدم الأساس القانوني لاختصاصها وتنتهك مبدأ الشرعية، وهذا يتطلب من السلطة التشريعية على وجه الخصوص أن تحترم أحكام الدستور في كل عمل تقوم به ولاسيما سن التشريعات.

لذا ومن هذا المنطلق لابد من تحديد الطرائق والآليات القانونية التي تضمن الرقابة على دستورية القوانين. ومنه سوف تكون دراستنا لهذا البحث في المطلبين:

المطلب الأول: الرقابة السياسية على دستورية القوانين كضمانة لسيادة حكم القانون

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمانة لسيادة حكم القانون

المطلب الأول

الرقابة السياسية على دستورية القوانين كضمانة لسيادة حكم القانون

وتتأسس هذه الرقابة ذات الطابع السياسي على أن طبيعة عمل السلطة التشريعية سياسي، مما يستلزم لذلك أن تكون الرقابة على هذا العمل من اختصاص هيئة سياسية لتراعي الاعتبارات السياسية في التشريع إلى جانب الاعتبارات القانونية، مما يحول دون تدخل سلطة في عمل سلطة أخرى، لذلك تتسم هذه الرقابة بأنها أكثر اتساقاً مع وظيفة السلطة التشريعية، وبأنها رقابة وقائية سابقة[1]. وتتميز ببساطتها إذا ما قورنت بالرقابة القضائية فتطبيقها لا يستدعي غير اجتماع الهيئة السياسية التي تمارس الرقابة، للتأكد من مدى اتفاق القانون مع الدستور، بعكس إجراءات الرقابة القضائية التي تتسم بالتعقيد.

[1] جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999 ، ص 118- 119.

كما أنها تمتاز بكونها أكثر توافقاً مع وظيفة السلطة التشريعية، فالبرلمان عندما يصدر قانوناً فإنه يراعي الاعتبارات السياسية إلى جانب الاعتبارات القانونية، ومن ثمة فمن الأولى إسناد الرقابة إلى هيئة سياسية. وتتفق هذه الرقابة مع طبيعة الآثار المترتبة على تنظيم الرقابة الدستورية، فالهيئة التي يناط بها التحقيق في دستورية القوانين تكتسب مكانة عليا بالنسبة لغيرها من السلطات العليا[1].

والحقيقة التي نلتزم بالإدلاء بها هي أن هذا الطريق فشل في فرنسا قبل عام **1958** ونجح فيها بدستور عام **1958** ، حيث ثبت أن رقابة المجلس الدستوري لم تكن سياسية خالصة، إذ ثبت أنه جهاز سياسي بسبب أسلوب اختيار أعضائه، ولكنه يباشر وظيفة قضائية بسبب طبيعة اختصاصاته واجتهاداته المتطورة والجريئة خاصةً من خلال توسعه بتحديد مفهوم الدستور وإيجاد ما يسمى بمجموعة النصوص ذات القيمة الدستورية التي تتضمن فضلاً عن دستور**1958** ، إعلان حقوق الإنسان والمواطن عام **1789** ومقدمة دستور **1946** والمبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية، وكذلك من خلال توسيع نطاق رقابته وتعميقها بشكل غدا حامياً للحريات[2].

غير أن نجاح هذا الطريق في فرنسا لا يعني نجاحه في الدول الأخرى التي اتبعته فقد أدى عدم استقلال الهيئة المختصة بالرقابة على الدستورية إلى انتفاء الموضوعية والحياد عنها فضلاً عن عدم فعاليتها ولاسيما أن تحريك هذه الرقابة يقتصر على السلطات العامة في الدولة فلا يسمح للأفراد بمباشرتها رغم أنهم الأكثر تضرراً من الأعمال غير الدستورية[3]. وسوف نتناول هذا المطلب بالدراسة في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: دور الرقابة بواسطة مجلس دستوري في ضمان سيادة حكم القانون

الفرع الثاني: دور الرقابة بواسطة هيئة نيابية في ضمان سيادة حكم القانون

---

[1] إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، المرجع السابق، ص 26 .

[2] سام دله، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق ص111 .

[3] وقد أخذ بأسلوب الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية الكثير من دساتير الدول ذات النزعة الاشتراكية :الدستور السوفييتي لعام 1936والدستور الصيني لعام 1954 .أنظر: سام دله، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص113 .

الفرع الأول: دور الرقابة بواسطة مجلس دستوري في ضمان سيادة حكم القانون

يخضع القانون لقيود معينة نص عليها الدستور، بحيث أن هذا القانون إذا خرج عليها فإنه يكون مخالفاً وبالتالي يكون قانون غير دستوري. وهذه القيود تتمثل في أمرين، الأول الشكل الذي يتطلبه الدستور في القانون الصادر، فالدستور يبين الشروط والإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها، وأما القيد الثاني فهو في موضوع القانون وفحواه والذي يجب أن يكون متفقاً مع الدستور وإلاّ عُدّ مخالفاً في الموضوع[1]. ومنه فالرقابة على دستورية القوانين تغطي مسألتين؛ هل تم تبني القانون وفقاً للأصول التشريعية وهل يحترم المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية[2].

والأصل أن الرقابة على دستورية القوانين بواسطة مجلس دستوري تبسط على تلك الجوانب الشكلية والموضوعية فتوصف بالرقابة الشاملة. أما إذا اقتصرت على رقابة الجوانب الموضوعية دون الشكلية الإجرائية فيمكن وصفها بالرقابة الجزئية[3]. ولذلك فإن المقام هنا يقتضي تقسيم هذا الفرع إلى: المخالفة الشكلية أولاً، ثم المخالفة الموضوعية ثانياً.

أولاً: المخالفة الشكلية

تتمثل المخالفة الشكلية للدستور في أمرين هما :

1 – مخالفة قواعد الاختصاص

يقصد بعدم الاختصاص هو (عدم المقدرة من الناحية القانونية على اتخاذ تصرف معين، نتيجة لانتهاك ومخالفة القواعد المحددة لاختصاص السلطة صاحبة التصرف). وترتبط هذه الفكرة بمبدأ الفصل بين السلطات، حيث يهدف هذا المبدأ إلى توزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة الثلاثة

---

[1] رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين _ دراسة مقارنة _ مطابع دار النشرة، القاهرة، 2004، ص30.

[2] دومينك روسو، وقائع الاجتهاد الدستوري، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الأول، L.G.D.J ، باريس، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، دون سنة النشر، ص254.

[3] حنفي علي جبالي، المخالفات الشكلية للدستور في الدعوى الدستورية، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا، القاهرة، عدد 04، أكتوبر 2003.

(التشريعية، التنفيذية، والقضائية) على نحو يكفل تحديد المسؤوليات وعدم التداخل في مابين هذه السلطات.

وتستمد هذه السلطات مصدرها من الدستور، بحيث أنه لا يجوز أن يباشر الاختصاص إلا من قبل الجهة التي حددها الدستور، وبالتالي فلا يجوز لسلطة منحها الدستور اختصاصاً معيناً أن تفوض غيرها في ممارسة هذه الاختصاصات إلا بناءاً على نص صريح فيه. وعلى ذلك يرتكز عيب عدم الاختصاص في المجال الدستوري على مخالفة السلطة المختصة بالتشريع لقواعد الاختصاص التي يرسمها الدستور، وهذا العيب قد يكون عضوياً أو موضوعياً أو زمنياً أو مكانياً[1].

<u>1-1 عدم الاختصاص العضوي</u>: يتمثل العنصر العضوي أو الشخصي في الاختصاص في أن يصدر القانون من العضو أو السلطة التي أعطاها القانون ذلك الاختصاص. والأصل هو أن يصدر القانون من السلطة التشريعية والتي يمثلها البرلمان، ولا يجوز الخروج على هذا الأصل إلا بنص صريح في الدستور. ولذلك فإن السلطة التنفيذية لا يجوز لها أن تتدخل في أعمال التشريع إلاّ إذا تضمن في أعمال التشريع نصاً يمنحها هذا الحق، وإن كانت بعض الدساتير قد حددت مجالاً معيناً يشرع فيه البرلمان. ومن ذلك الدستور الفرنسي لسنة **1958** والذي وزع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، بحيث أصبحت هذه الأخيرة هي صاحبة الولاية في التشريع، وأصبح دور البرلمان في ذلك محدداً على سبيل الحصر بحيث إذا شرع في غير المجالات المحددة دستورياً له اعتبر ما يصدر عنه تشريعاً غير دستوري لمخالفته العنصر العضوي، أو شخصي في الاختصاص.

والدستور الجزائري الذي حدد في المادة **122** منه الميادين المخصصة للتشريع البرلماني، إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب المادة **123** من نفس الدستور.

<u>1-2- عدم الاختصاص الموضوعي</u>: بعد التأكد من أن التشريع محل الطعن قد صدر من السلطة المختصة به، يتعين بعدها التأكد من الاختصاص الموضوعي، ويقصد به أن السلطة المختصة بالتشريع قد مارست اختصاصها التشريعي في الموضوع الذي أسنده إليها الدستور وإلاّ كان التشريع مخالفاً للدستور لتخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص.

[1] رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، د.ن، 2003، ص 464.

1-3- عدم الاختصاص الزمني: قد يضع الدستور قيداً زمنياً على ممارسة اختصاص التشريع من قِبل السلطة التشريعية أو من قِبل السلطة التنفيذية، فإذا لم تراعِ السلطة التي تقوم بتلك المهمة القيد الزمني وأصدرت التشريع في وقت لم يكن لها حقاً ممارسة هذا الاختصاص، عندها تكون قد خرجت عن الحد الزمني المحدد دستورياً لإصداره، وبالتالي يترتب على ذلك مخالفة التشريع للقيد الزمني الذي جاء به الدستور.

ومن الفروض التي تحقق فيها تخلف القيد الزمني في الاختصاص إقرار البرلمان لقانون بعد حله أو انتهاء المدة المحددة له في الدستور، أو أن يصدر رئيس الدولة تشريعاً في حالة التفويض التشريعي بعد انتهاء المدة الزمنية المحددة لممارسة هذا التفويض، حيث أن صدور هذا التشريع فيه مخالفة صريحة للقيد الزمني الذي ورد بالدستور لممارسة هذا الاختصاص الاستثنائي من جانب السلطة التنفيذية[1].

1-4- عدم الاختصاص المكاني: تحدد بعض الدساتير مكاناً معيناً تمارس فيه السلطة التشريعية والتي تتمثل في البرلمان، بحيث أنه إذا مارس البرلمان هذا الاختصاص خارج النطاق المكاني المحدد في الدستور فإن التشريع الذي يصدر في هذه الحالة يكون غير دستوري لمخالفته قواعد الاختصاص المكاني.

2 – مخالفة قواعد الشكل الواجب إتباعها

يمر التشريع بمراحل متعددة حتى يكون دستورياً، ووفقاً لإجراءات محدده وجوهرية يتطلبها الدستور يتعين اتباعها، حيث أن عدم مراعاة ذلك يترتب عليه أن يصبح التشريع باطلاً، ويتعين إلغاؤه أو الامتناع عن تطبيقه.

ومن أمثلة المخالفات التي تتعلق بالشكل والإجراءات، أن يصدر التشريع دون موافقة الأغلبية البرلمانية التي حددها الدستور، أو دون تصديق رئيس الدولة في الأحوال التي يوجب فيها الدستور ذلك.

[1] رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص466.

ويترتب على مخالفة القواعد الشكلية والإجرائية أن يكون للجهة المنوط بها الرقابة على دستورية القوانين حق مراقبة التشريع وتقرير عدم دستوريته إذا ما تعلق الأمر بمخالفة جوهرية لتلك القواعد والإجراءات[1].

وأخيراً فإن المجلس الدستوري وهو بصدد قيامه بفحص العيوب الشكلية في التشريع المطعون بعدم دستوريته لا يتصور أن يكون بحثاً تالياً للخوض في العيوب الموضوعية، حيث أن المجلس الدستوري لا يبحث في العيوب الموضوعية إلاّ بعد أن يتأكد من خلو ذلك التشريع محل البحث من المخالفات الشكلية للأوضاع والإجراءات التي تطلبها الدستور، وذلك لأن العيوب الشكلية تتقدم العيوب الموضوعية.

ثانياً: المخالفة الموضوعية

لا يكفي لاعتبار التشريع دستورياً أن يكون مستوفياً للشكل الواجب إتباعه طبقاً للدستور وإنما يجب أن يكون ذلك التشريع متفقاً من حيث الموضوع مع المبادئ التي حددها الدستور في إطار القيود التي وضعها لاستعمال السلطة التشريعية لحقها في سن التشريع، وأن يصدر ذلك التشريع غير متجاوز في غاياته لروح الدستور[2]. تتمثل المخالفة الموضوعية للدستور في أمرين هما:

1 – مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالدستور

تتضمن الدساتير عادة العديد من القيود التي لا يجوز للهيئة التشريعية وهي بصدد استعمالها لحقها في التشريع أن تخرج عليها، ومن هذه القيود على سبيل المثال وليس الحصر إسقاط الجنسية ورجعية القوانين الجنائية ما لم تكن أصلح للمتهم، وحق التقاضي[3].

---

[1] محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، كلية شرطة دبي، 1998، ص190 .

[2] محمد كامل عبيد، المرجع السابق، ص192.

[3] رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص 684.

ولذلك فإن التشريع يكون غير دستوري إذا خالف بشكل مباشر نصوصاً وردت بالدستور وكذلك إذا خرج على نطاق التشريع كله إلى نطاق آخر جعله الدستور لسلطة أخرى.

وتتضمن المخالفة الدستورية الموضوعية للقيود الواردة بالوثيقة الدستورية ثلاث حالات وهي:

1-1- خروج القانون على قاعدتي العمومية والتجريد في التشريع: إذا كانت القاعدة أن التشريع هو قاعدة عامة مجردة فإنه يترتب على ذلك أن البرلمان إذا أصدر قراراً فردياً وقصد به أن يكون تشريعاً عاماً. كان محل طعن بعدم الدستورية لعيب في المحل[1].

ولكن لا يمنع من أن يكون التشريع متصفاً بالعمومية والتجريد أن يقتصر تطبيقه على فرد واحد طالماً أنه يقبل التطبيق على فرد آخر يخالفه في المركز القانوني الذي ينظمه هذا التشريع، وكما لا يمنع من اكتساب التشريع صفتي العمومية والتجريد من أن يكون تشريعاً مؤقتاً بمدة محددة كالتشريعات الصادرة في الظروف الاستثنائية.

2-1- خروج المشرع على السلطة المقيدة : عندما يباشر المشرع اختصاصه فإنه يجب أن يراعي القيود التي فرضها الدستور، والتي تتراوح بين السعة والضيق، فقد يتولى الدستور صراحة تحديد نطاق موضوع معين تحديداً كاملاً بحيث يحرم المشرع عند مباشرة اختصاصه من أية سلطة تقديرية، حيث قد يتضمن الدستور نصوصاً عديدة تنعدم فيها السلطة التقديرية للمشرع، ففي جميع هذه الحالات يتكفل الدستور ببيان الأحكام المتعلقة بها والمنظمة لها فلا يستطيع المشرع الخروج على القيود المفروضة عليه، وبالتالي إذا ما صدر مثل هذا القانون يصبح مشوباً بعدم الدستورية[2].

[1] رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص474.

[2] رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين، المرجع السابق، ص690.

3-1- السلطة التقديرية للمشرع: على الرغم من أن هناك قيود تفرضها الدساتير على السلطة التشريعية في تنظيمها لبعض الموضوعات، إلاّ أنها أي السلطة التشريعية تملك السلطة التقديرية في كثير من الأمور.

ويقصد بالسلطة التقديرية التي يملكها المشرع حرية المفاضلة بين بدائل وخيارات موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يهدف إليه، دون أن يفرض الدستور عليه طريقاً بذاته يجب عليه إتباعه أو توجيهاً محدداً يتعين عليه التزامه.

ومن هنا نجد أن البرلمان يملك سلطة تقديرية عند قيامه بإصدار تشريع، ولكن يجب عليه أن لا يمس أصل الحق أو المبدأ موضوع التنظيم التشريعي، وذلك حتى لا يكون القانون مخالفاً للدستور.

ولذلك فإن السلطة التقديرية من أدق المسائل التي يجب بحثها وذلك لمعرفة ما إذا كان المشرع باستعمالها قد هدف إلى تحقيق المصلحة العامة أم لتحقيق أغراض أخرى بجانب الصالح العام[1].

2 - خروج التشريع على روح الدستور

لا يكفي أن يصدر التشريع مراعياً لما جاء في الدستور من قواعد وقيود، وإنما يجب أيضاً أن يكون هذا التشريع متلائماً مع روح الدستور وما استهدفه هذا الأخير من مقاصد وغايات[2].

إن المشرع يجب أن يستعمل سلطته التشريعية لتحقيق المصلحة العامة، فلا يتوخى غيرها، ولا ينحرف عنها إلى غاية أخرى، وإلاّ كان التشريع باطلاً، والمعيار هنا ذو شقين؛ شق ذاتي وشق موضوعي: فالشق الذاتي يتعلق بالنوايا والغايات التي أضمرتها السلطة التشريعية وقصدت إلى تحقيقها بإصدارها تشريعاً معيناً، والشق الموضوعي هو المصلحة العامة التي يجب أن يتوخاها المشرع دائماً في تشريعاته، وكذلك الغاية المخصصة التي رسمت لتشريع معين[3].

ومن تطبيقات المعيار الموضوعي:

---

[1] رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، المرجع السابق، ص478.

[2] محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، المرجع السابق، ص193

[3] سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية _ دراسة مقارنة _ الطبعة السادسة، جامعة عين شمس، 1991، ص39.

2-1- الرجوع إلى طبيعة التشريع ذاتها باعتبارها معياراً موضوعياً: إن التشريع بطبيعته قاعدة عامة مجردة، فإذا جاء البرلمان وهو يمثل السلطة التشريعية وأصدر تشريعاً معيناً لا يطبق إلاّ على حالة فردية فإن مثل هذا التشريع يعتبر معيباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

2-2- مجاوزة التشريع للغرض المخصص له : وهذا الفرض نادر، وذلك لأن الدستور قلّما يحدد غرضاً بذاته للتشريع، والدستور الفرنسي الحالي يضرب مثالاً لذلك من خلال المادة **40** منه والتي ترفض المقترحات والتعديلات التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، ومن شأنها أن تؤدي إلى تخفيض الموارد العمومية، أو إحداث تكليف عمومي أو الزيادة في تكليف موجود. وتقابلها المادة **121** من الدستور الجزائري لسنة **1996**. وكذا المادة **09/1** من الدستور الأمريكي.

2-3- كفالة الحريات والحقوق العامة في حدودها الموضوعية : يمكن أن نقسم الحقوق والحريات العامة إلى نوعين؛ الأول لا يقبل التقييد بطبيعته ومن أمثلة ذلك حق المساواة، وحظر إبعاد المواطن عن بلاده، وحظر المصادرة العامة للأموال، فهذه الحقوق لا تقبل التقييد، فإذا ما صدر تشريع يقيدها كان باطلاً، وذلك لمخالفته للدستور.

أمّا النوع الثاني فإن المشرع يتدخل في تنظيمها وذلك بقصد تمكين الأفراد من التمتع بها دون اعتداء من أو على الغير، ومن أمثلة هذه الحقوق والحريات؛ حرية الرأي وحق التملك، ولذلك فإنه إذا ما صدر تشريع يفرض قيوداً على حرية القيام بالشعائر الدينية على سبيل المثال كان هذا التشريع محل طعن بعدم الدستورية.

2-4- احترام الحقوق المكتسبة وعدم المساس بها في غير ضرورة أو من غير تعويض :

تحرص الدساتير عادة على تقرير مبدأ عدم رجعية القوانين وذلك احتراماً للحقوق المكتسبة ومثال ذلك عدم رجعية قانون العقوبات، وعدم رجعية سائر القوانين إلاّ بنص صريح في التشريع فالدستور يحرص على احترام الحقوق المكتسبة بحيث لا يجوز المساس بها في غير ضرورة.

2-5- مخالفة التشريع لمبادئ الدستور العليا والروح التي تهيمن على نصوصه : يقوم هذا الفرض على أنه توجد مبادئ تسود الدستور وتهيمن على أحكامه، وهذه المبادئ هي روح الدستور ويتم استخلاصها موضوعياً من نصوصه المدونة، ولذلك كان واجباً على المشرع أن يلتزم بها عندما يصدر تشريعاً تجنباً من الوقوع في الانحراف في استعمال سلطته الممنوحة له.

إن توسيع نطاق الرقابة على دستورية القوانين، بحيث لا تقف عند حد المخالفة الصريحة والواضحة لنصوص الدستور، بل تتعدى ذلك إلى البحث في بواعث التشريع وملائمته كانت محل جدل فقهي استقر في الأخير على أن الرقابة على دستورية القوانين هي في جميع الأحوال رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة، حيث تقتصر على التحقق من مطابقة النص التشريعي المطعون فيه مع النصوص الدستورية، ولم يتمسك الفقه بالبواعث التي دفعت المشرع على إقرار نص تشريعي باعتبارها من الملائمات التي يجب تركها للمشرع.

الفرع الثاني: دور الرقابة بواسطة هيئة نيابية في ضمان سيادة حكم القانون

إن الذي يجب ملاحظته هو أن هذا النوع من الرقابة يتماشى وعمل السلطة التشريعية. إلى جانب هذا فإن الرقابة السياسية تختص فيما إذا كان القانون المنظور فيه مطابقاً للدستور أو مخالفا له. وتسمح هذه الرقابة بتجنب سوء التفاهم بين السلطات، وذلك بتفادي تضارب الأحكام لو أسندت مهمة الرقابة لعدة محاكم وكانت ملزمة.

وما تجدر الإشارة إليه في الأخير بخصوص الرقابة السياسية على دستورية القوانين ودورها في ضمان سيادة حكم القانون، أنه وبالنسبة للرقابة السياسية بواسطة هيئة نيابية يوجه انتقاد لهذا النوع من الرقابة،كونها لا تسند تلك المهمة إلى هيئة مستقلة عن البرلمان، و إنما تسندها إلى نفس الهيئة التي تقوم بمهمة التشريع، وهذا يعني المراقبة الذاتية.

وهذا الأمر يدفعنا للتساؤل،كيف أن هيئة تضع قانوناً ثم بعد إقراره تقوم بمراقبته؟ وهذا دليل على إخفاق هذه الرقابة.

ومن جهة أخرى نلاحظ تأثر الهيئة القائمة على الرقابة بآراء الجهات التي قامت باختيار أعضائها وينجم عن هذا عدم الممارسة الفعلية للهيئة لمهمتها المتمثلة في الرقابة، وهذا يسمح للبرلمان بالاعتداء على أحكام الدستور، وهنا تصبح الرقابة دون جدوى.

كذلك نجد أن هذا النوع من الرقابة يقصر تدخل هذه الهيئة إلا في الحالات التي تطلب منها جهات معينة ذلك، مما يبعد الأفراد عن ممارسة مثل هذا الحق، الأمر الذي يضاعف من احتمال اعتداء السلطة التشريعية على حرياتهم المحددة في الدستور.

وأخيراً فإن هذا النوع من الرقابة لا يحقق هدفه بالكامل، نظراً لأن إثارة مسألة مخالفة قانون للدستور من طرف الهيئات المختصة لا يكون إلا حين تمس مصلحتها، مما يؤدي إلى الامتناع عن القيام بذلك إذا كانت القوانين الصادرة لا تمس مصالحها رغم أنها مخالفة للدستور.

أمّا بالنسبة للرقابة على دستورية القوانين بواسطة المجلس الدستوري فإنه ورغم كل محاولات هذا الأخير لتوسعة اختصاصاته عن طريق التفسير وعن طريق ما أخذ به من فكرة الخطأ الواضح في التقدير، وهي فكرة ابتدعها في الأصل مجلس الدولة الفرنسي، ونقلها المجلس الدستوري إلى مجال التشريع. برغم كل ذلك فإن الرقابة السياسية على دستورية القوانين تظل قاصرة ومتخلفة عمّا هو سائد في الولايات المتحدة وفي كثير من البلاد الأوروبية. فالمجلس لا يجوز له أن يتصدى من تلقاء نفسه لموضوع الدستورية، وتحريك الرقابة، وهذا يرجع إلى محض إرادة القائمين على السلطة إن شاءوا أثاروا الدستورية وإن لم يشاءوا فلا يمكن إثارتها مما يؤدي إلى أن تصبح الرقابة مقررة لصالح السلطات العامة وليس لصالح الدستور والحريات الفردية[1].

كذلك فإن المحاكم لا يجوز لها أن تحيل إليه ما قد ترى أنه مخالف للدستور من نصوص تشريعية لأن النص التشريعي متى صدر ووقَّع عليه رئيس الدولة ونُشِر في الجريدة الرسمية فقد استغلق أمامه باب الطعن بعدم دستوريته، حيث أن الأفراد الذين قد تمس التشريعات الصادرة حرياتهم وحقوقهم الأساسية ليس لهم الحق بالدفع بعدم دستورية هذه القوانين. كل هذه الإعتبارات تنتقص من مدى

[1] عبد العزيز محمد سالمان، المرجع السابق، ص 72.

فاعلية هذه الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري في مواجهة مشروعات القوانين، والتي لا ينعقد اختصاصه بها إلاّ بطلب من رئيس الدولة، أو الوزير الأول، أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أو عدد من أعضاء أيٍّ من المجلسين ــ بحسب دستور كل دولة ــ غير أن الأفراد الذين ينطبق عليهم القانون هم في نهاية الأمر مجردين من كل سلاح في مواجهة هذه القوانين.

كذلك استحالة توفر الحيادية والاستقلال للهيئة القائمة على الرقابة لأنها لن تستطيع الصمود أمام الأهواء الحزبية والسياسية. فتشكيل هذه الهيئة يثير الكثير من المشاكل لأنها قد تشكل من قبل الحكومة أو البرلمان أو رئيس الدولة أو بالانتخاب وفي كل الأحوال لا يمكن ضمان استقلال هذه الهيئة عن من يقومون بتشكيلها أو عن من يملك حق دعوتها للانعقاد[1]. كما أن طريقة اختيار أعضاء مثل هذه اللجنة ستؤدي إلى تغليب رأي الجهة التي تقوم على اختيارها.

والرقابة على دستورية القوانين لها طبيعة قانونية لا يمكننا نكرانها وبالتالي تتطلب مؤهلات فنية وقانونية خاصة من القائمين بها لتحديد مدى تطابق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية مع الدستور ولكن الواقع أن هذه الهيئة لا تتوافر لدى أفرادها القدرة على فهم المشاكل القانونية.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على دستورية القوانين كضمانة لسيادة حكم القانون

لقد أشرنا إلى أن مبدأ سيادة حكم القانون يعد من الضمانات الدستورية العامة وهو من أهم مقومات الدولة القانونية التي تصان بها حقوق الأفراد وحرياتهم، ويغدوا هذا المبدأ عديم الفائدة ومجرداً من أي مضمون ما لم تراقب وتوقف مخالفة سلطات الدولة للقانون، بل ما لم يعوض الأفراد الذين تضرروا بهذه المخالفة تعويضاً عادلاً ويعاقب من ارتكبها عن قصد، ولا يمكن فرض هذه العقوبة إلا عن طريق هيئة قضائية تأخذ على عاتقها تأمين احترام القواعد القانونية ومراقبة انتهاكاتها.

[1] إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، المرجع السابق، ص 27 .

إن ممارسة القضاء لتلك المهمة تشكل ضمانة مهمة لحقوق الإنسان وحرياته وتتجسد تلك الضمانة بقيام السلطة القضائية بتطبيق حكم الدستور، وبإنزال حكم القانون على المنازعات التي تنشأ بين الأفراد من جهة أو بينهم وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول ما يصدر عنها من تشريعات عادية وفرعية.

وتولي القضاء مهمة الرقابة على أعمال سلطات الدولة لا يعني بحال من الأحوال تحدي هذه السلطات حيث أن السند القانوني لقيام القضاء بمباشرة هذه السلطة هو الدستور، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن هذه الرقابة لن تلغي العمل الصادر من السلطات العامة إلاّ أذا جاء مخالفاً للقانون، وهذا يشكل بحد ذاته حافزاً لتلك السلطات على الالتزام بالقانون، وعلية فقد عُدّت السلطة القضائية مستقلة وعلى قدم المساواة مع السلطات الأخرى، ولهذا نجد أن الدساتير تحرص على تأكيد مبدأ استقلال القضاء.

ونلاحظ أن دور القضاء الدستوري في ضمان حماية حقوق الإنسان وحرياته من تجاوز السلطة التشريعية هو من أهم ما تضطلع به الدساتير وتهدف إليه، ولا سبيل لهذا الضمان إلاّ عن طريق سلطة عليا تتولى الرقابة والحفاظ على المبادئ الدستورية وحسن تطبيقها بحيث يمنع المشرع العادي من انتهاك تلك المبادئ أثناء عملية تشريع القوانين ولهذا أنشأ ما يعرف بمبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين.

إضافة إلى أن الرقابة الدستورية بواسطة القضاء الذي يتميز بالحياد والاستقلال والتخصص ومن ثمة فإن أحكامه تكون بعيدة عن تدخل السلطات الأخرى وهذا غير متوافر للرقابة السياسية مما يؤدي إلى فساد تنظيمها وعدم فاعليتها ومن ثمة فإن القاضي بما يتمتع به من حيدة واستقلال يؤدي دوره كما رسمه له الدستور[1].

لقد سبق القول بأن القاعدة الدستورية تسمو على ما سواها من القواعد القانونية العادية في الدولة ولذلك كان طبيعياً أن تظهر قاعدة دستورية القوانين؛ ومقتضاها أن لا يصدر أي قانون على خلاف أحكام الدستور وإلاّ عد ذلك القانون غير دستوري ويجب على القضاء الامتناع عن تطبيقه أو إلغائه

[1] إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، المرجع السابق، ص 30

حسب الأحوال. ويستند القضاء في بحث دستورية القانون إلى مبدأ مشروعية تصرفات الدولة جميعها وهذا هو معيار التفرقة بين الحكومة القانونية والحكومة الاستبدادية التي لا تنصاع لأحكام القانون وبهدف ضمان حقوق الأفراد وحرياتهم ينبغي احترام القواعد القانونية المطبقة في الدولة من قبل سلطاتها كافة وتحديداً السلطة التشريعية وأن يكون القضاء حارساً لذلك الاحترام من خلال سلطته في مراقبة دستورية القوانين ومشروعية اللوائح على حد سواء.

وعن كيفية ضمان الرقابة القضائية على دستورية القوانين لسيادة حكم القانون نتناول بالدراسة هذا المطلب في الفرعين التاليين:

الفرع الأول : الحماية الدستورية للحقوق والحريات في جميع فروع القانون

الفرع الثاني : تحقيق مبدأ المشروعية والرقابة على تصرفات الحكام

الفرع الأول : الحماية الدستورية للحقوق والحريات في جميع فروع القانون

إن أهمية حماية الدستور للحقوق والحريات من خلال الرقابة على دستورية القوانين هي بنفس أهمية إعداد الدستور وإقراره، حيث تهدف هذه الرقابة إلى ضمان أن تكون كافة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والأوامر الصادرة من السلطة التنفيذية غير مخالفة للدستور، فهي حارس على الشرعية القانونية وتحافظ على الحدود الدستورية للسلطات كما تهدف إلى ضمان حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وضمان سيادة القانون وكفالة العدالة والمساواة في المجتمع الديمقراطي، وهي من الضمانات الهامة للحرية والديمقراطية، وإذا أصاب الفساد جسم الهيئة التشريعية نتيجة الصراعات السياسية والحزبية فإن الرقابة تعتبر هي الوسيلة الأخيرة للأفراد في الدفاع عن حقوقهم على عكس الحكم الدكتاتوري القائم على حكم الفرد حيث تنعدم هذه الضمانات فتتعرض حقوق الإنسان إلى أبشع الانتهاكات ويتم خرق أحكام الدستور وخرق التدرج القانوني، ففي دولة القانون هناك تدرج

للقوانين يطلق عليه التدرج التشريعي حيث تأتي القواعد الدستورية في المقدمة بسبب مبدأ سمو الدستور ثم تأتي بعدها القوانين الصادرة من السلطة التشريعية المختصة والتي لابد أن تكون منسجمة مع القواعد الواردة في الدستور وتليها بعد ذلك الأوامر الصادرة من السلطات التنفيذية والتي تصدر من الجهة المختصة قانوناً ويلزم عدم مخالفتها للدستور والقانون وإلاّ تم الطعن بها بعدم شرعيتها أو عدم دستوريتها وتكون آثارها باطلة، فتكون الدولة بلا قانون ويسود الظلم وعدم المساواة وعدم احترام القانون.

ويؤكد معظم فقهاء القانون الدستوري على أهمية مبدأ الرقابة القضائية على دستورية القوانين لذلك يلاحظ أن دساتير بعض الدول تنص صراحة على بطلان القوانين التي تخالفها، وهذا يعني أيضاً بطلان القانون المخالف للدستور حتى في حالة عدم النص في الدستور على ذلك، وهذا البطلان يعتبر نتيجة حتمية لفكرة الدستور الجامد الذي لا يمكن للقوانين العادية أن تعدله، فإذا أصدرت السلطة التشريعية قانونا يخالف مبدأً أو نصاً دستورياً في دستور جامد، فإن السلطة التشريعية تكون بذلك قد تجاوزت اختصاصاتها ويصبح ما أقدمت عليه باطلاً لمخالفته الدستور دون الحاجة إلى النص على ذلك البطلان في صلب الدستور.

وتدخل الدولة القانونية في الحقوق يكون بضمانها وتوكيدها، فالأصل في الحقوق المدنية والسياسية هو اتسامها بإمكان توكيدها قضاءاً Justiciable وإنفاذها جبراً Enforceable ذلك أن مجرد امتناع الدولة عن التدخل في نطاقها دون مقتض، يعتبر كافياً لضمانها، وعليها بالتالي أن لا تأتي أفعالاً تعارضها أو تنقضها. وعلى نقيض ذلك لا يتصور ضمان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية إلاّ من خلال تدخل الدولة إيجابياً لتقريرها عن طريق الاعتماد على مواردها الذاتية التي تتيحها قدراتها، ويستحيل بالنظر إلى طبيعتها صونها لكل الناس في آن واحد، بل يكون تحقيقها في بلد ما مرتبطاً بأوضاعها وقدراتها ودرجة تقدمها، فلا تنفذ هذه الحقوق نفاذاً فورياً، بل تنمو وتتطور وفق تدابير تمتد زمناً.

وفى هذا الإطار لا يجوز للدولة القانونية في تنظيماتها التشريعية المختلفة أن تنزل بالحماية التي توفرها لحقوق مواطنيها وحرياتهم عن الحدود الدنيا لمتطلباتها المقبولة بوجه عام في الدول الديمقراطية، ولا أن تفرض على تمتعهم بها أو مباشرتهم لها قيوداً تكون في جوهرها أو مداها مجافية لتلك التي درج العمل في النظم الديمقراطية على تطبيقها. بل أن خضوع الدولة للقانون محدداً على ضوء مفهوم ديمقراطي مؤداه أن لا تخل تشريعاتها بالحقوق التي يعتبر التسليم بها في الدول الديمقراطية مفترضاً أولياً لقيام الدولة القانونية وضمانة أساسية لصون حقوق الإنسان وكرامته.

وعلى الرغم من أن الحماية الدستورية للحقوق والحريات تُطل على جميع فروع القانون إلا أن القانون الجنائي هو من أكثر فروع القانون تأثراً بمبادئ هذه الحماية. فهذا القانون يضع الجرائم والعقوبات بما تحمله من سطوة الأمر والنهى والإيلام بالعقاب. ويندرج تحته طائفة من الحقوق الطبيعية من بينها ألا تكون العقوبة الجنائية التي توقعها الدولة بتشريعاتها مهينة في ذاتها أو ممعنة في قسوتها أو منطوية على تقييد الحرية الشخصية بغير انتهاج الوسائل القانونية السليمة أو متضمنة معاقبة الشخص مرتين عن فعل واحد. كذلك فإنه مما ينافى مفهوم الدولة القانونية على النحو السالف بيانه أن تقرر الدولة سريان عقوبة تأديبية بأثر رجعى، وذلك بتطبيقها على أفعال لم تكن حين إتيانها تشكل جرماً مؤاخذاً عليه بها.

إن الرقابة القضائية على هذه القوانين هي من طبيعة عمل القاضي، والتي تتمثل بتطبيق القانون وإيجاد الحل القانوني للنزاع المطروح عليه وهو ملزم بتطبيق القوانين كما هو ملزم أيضا باحترام الدستور الذي هو القانون الأساسي في الدولة ومن المسلمات أنه إذا تعارضت لائحة مع قانون وجب تطبيق أو ترجيح الأخير لأنه أعلى، وكذلك إذا تعارض قانون عادي مع الدستور وجب إعلاء كلمة الأخير باعتباره القانون الأعلى في الدولة كما ويرى البعض أيضا أن الرقابة القضائية ــ خاصة التي تمارس بطريق الدعوى المباشرة ــ تؤدي إلى وحدة الحلول القضائية بشأن دستورية القوانين طالما أن هناك جهة قضائية عليا واحدة متخصصة في ممارسة تلك الرقابة حيث تصدر أحكامها بشأن قانون معين سلباً أو إيجاباً وفي كلتا الحالتين لا يمكن إثارة مسألة دستورية ذلك القانون ثانية لأن قرارها يتمتع

بحجية مطلقة لكونه يسري تجاه الكافة وهكذا يظهر لنا جلياً أهمية وجود الرقابة القضائية على دستورية القوانين باعتبارها من الوسائل الرئيسية التي يمكن بواسطتها ضمان احترام ونفاذ القواعد الدستورية وتضمن أيضا صدور القوانين من السلطة التشريعية في الإطار الدستوري دون أي إخلال أو تعدي، وهذا بلا شك يحقق في النهاية احترام الحقوق والحريات العامة التي عملت التشريعات الدستورية على كفالتها ومن ثم يجب أن تأتي القوانين محكومة بما تحدده الدساتير من أحكام وضوابط في هذا الصدد.

الفرع الثاني : تحقيق مبدأ المشروعية والرقابة على تصرفات الحكام

يؤكد جانب من الفقه الدستوري أن أهمية الرقابة هذه تعود إلى أمرين أساسيين، الأول تحقيقها لمبدأ المشروعية والثاني هو الرقابة على تصرفات الحكام، فهي من أهم القواعد الرئيسية في أية حكومة قانونية، إذ لابد في كل حكومة عادلة من خضوع الحكام جميعاً (رئيس الدولة والوزراء والبرلمان) لمبدأ المشروعية في تصرفاتهم سواء كانت قوانين أو لوائح أو قرارات أو إجراءات فردية ومن ثم لا يستقيم القول بأن القواعد التي عينها الدستور للسلطة التشريعية لا رقيب عليها سوى ضمير أعضاء هذه السلطة ومسؤولياتهم الأدبية أمام الأمة، إذ لا يمكن الأخذ بها في حكومة شرعية ويجب أن تعمل في حدود الدستور وتخضع في تصرفاتها لقيوده وأحكامه.

وخضوع الدولة للقانون يوجب أن تقوم علاقة منطقية بين الأغراض التي تبتغيها السلطتين التشريعية والتنفيذية وبين الوسائل التي تتخذها طريقاً لبلوغها، فهي تتخذ من القواعد القانونية التي تتبناها سبيلاً إليها فإذا انقطع اتصال هذه القواعد بأهدافها، كان مجال تطبيقها بالنسبة للمواطنين غير دستوري، بل كانت هذه القواعد القانونية غير دستورية، ومن ثمة جاز للقضاء الدستوري نقضها.

والرقابة القضائية على دستورية القوانين بهذا الشأن تتمثل في الفصل في المنازعات التي قد تثور بخصوص مشروعيتها، والرقابة على تصرفات الحكام من خلال النظر في مدى دستورية ما يصدر عن السلطتين التشريعية والتنفيذية من تشريعات عادية وفرعية.

إن عدم المشروعية وعدم الدستورية من الجزاءات التي تقرر نتيجة لانتهاك مبدأ المشروعية ومبدأ الدستورية. ويمثل توقيع هذه الجزاءات ضمانة هامة من ضمانات تطبيق هذين المبدأين.

غير أن توقيع هذين الجزاءين منوط بجهة قضائية تتولى الرقابة على مشروعية عمل الإدارة وجهة أخرى تتولى فحص دستورية الأعمال القانونية كلها سواء القوانين أو اللوائح، أما عن جهة الأولى فهي المحكمة الإدارية أي المحكمة التي لها اختصاص النظر في دعوى الطعن في القرار الإداري، أما الجهة الثانية فهي المحكمة الدستورية.

وفكرة المشروعية تقوم على أن هناك اعتبارات أو قواعد أعلى من النظام القانوني بتدرجه _سالف الذكر _ وتهيمن عليه ابتداءً من الدستور نفسه، فجميع القواعد التشريعية ثم التصرفات الفردية من تحتها يجب أن تصدر في حدود هذه الاعتبارات والتنظيمات العليا وأن تكون في حدودها. وهذا الجزء الأسمى والأعلى من التنظيم القانوني عرفة الفقه والقضاء وأقره والتزمه تحت أسماء متعددة.

فهناك مبادئ عامة للقانون يجب مراعاتها وإعلاؤها، ومن أهم هذه المبادئ، مبادئ الحرية والمساواة والقواعد العامة الأساسية في العدالة، ومبادئ حقوق الإنسان، فيجب على المشرع اعتماد هذه المبادئ والتقيد بها سواء نص عليها الدستور أو لم ينص عليها، سواء كانت الدولة ممن وافقوا على وثيقة إعلان حقوق الإنسان التي أصدرتها هيئة الأمم المتحدة أو لم تكن منهم. فإذا صدر القانون منافياً لهذه القواعد العليا فيجوز الطعن فيه لعدم دستوريته أي منافاته لهذه القواعد العليا.

كما أرسى القضاء في بحثه الدؤوب عن العدالة مبادئ عامة تهيمن على العلاقات القانونية ويجب أن يفسر القانون على مقتضاها، ومن أمثله تلك المبادئ التي أرساها القضاء في التعسف في استعمال السلطة والحق، وفى النظام العام والآداب، ونرى أن بعض التشريعات قد قننت هذه المبادئ التي أرساها القضاء، ولكنها في نظم أخرى تم تطبيقها بلا نص ويتقيد بها القضاء ويهيمن بها على القانون ذاته ويعليها عليه.

إن أهم ما يؤخذ على الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة قضائية هو إهدارها لمبدأ الفصل بين السلطات، لأن الرقابة القضائية تعطي للقاضي الحق في إبطال القانون الذي شرعه البرلمان وهذا يتعارض مع أصل وظيفته، حيث يملك القاضي تطبيق القانون لا البحث في دستوريته. ومن ثمة فإن إعطاء القاضي هذه السلطة، يجعل منه سلطة أعلى من السلطات الأخرى، وهو ما يخل بالتوازن الواجب توافره بين سلطات الدولة حين ممارستها لاختصاصاتها[1].

[1] إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، المرجع السابق، ص 31.

خاتمة

لقد حاولنا من خلال هذه الدراسة الوصول إلى الإجابة الفاصلة في الإشكال المطروح في بداية هذا البحث والتساؤلات المتفرعة عنه. إلاّ أن ذلك يبقى نسبياً وخاضعاً لخصوصية كل مجتمع ودولة، فخضوع السلطات للرقابة يختلف من دولة لأخرى وفقاً لطبيعة العلاقة بين هذه السلطات ومدى قدرتها على مواجهة بعضها، وذلك بالنظر إلى التنظيم القانوني السائد في الدولة والمكانة المخصصة للرقابة في الهرم القانوني الداخلي لها، ومدى التزام الدولة بتفعيلها وتطبيقها فيما يخص العلاقة بين هذه السلطات من جانب، وبينه وبين أفراد الشعب من جانب آخر.

وقد اتضح كيف أن ممارسة الرقابة على أعمال السلطات في الدولة هو اختصاص أصيل كفلته الدساتير، ورسمت له الطرق التي تسير عليها هذه الممارسة بما يضمن التمكين للرقابة من القيام بدورها على أكمل وجه. ومنه ومما سبق عرضه في هذه الدراسة، نستطيع أن نخلص إلى عدد من النتائج والمقترحات نوردها على النحو الآتي :

أولاً: النتائج

1 – ننتهي من خلال ما سبق، إلى أنه لا يكفي أن نقول بأن الرقابة بصورها المذكورة تشكل وحدها الضمانة لنفاذ القاعدة الدستورية، وتحقيق دولة القانون. فهناك ضمانات أخرى يجب توافرها إلى جانبها. فعلى سبيل المثال ونتيجة للتطور الذي شهدته مختلف النظم القانونية فقد تم التوصل إلى إيجاد آليات وطرق بديلة للرقابة على السلطات أهمها الرقابة بواسطة المفوض البرلماني أو الأمبودسمان الذي بدأ انتشاره في الدول الأوربية الاسكندينافية ليكون وسيلة لتحقيق التوازن بين الأفراد وباقي السلطات.

2 – من خلال الغوص بالتحليل والدراسة عن ماهية الرقابة سواء سياسية، أو رقابة على دستورية القوانين، نستطيع القول بأنه ولكي تشكل الرقابة الضمانة الحقيقية والفعّالة، فإنه لا ينبغي الاعتماد على الرقابة السياسية دون الرقابة على دستورية القوانين أو العكس، فكلاهما يشكل السلاح الفعّال

في مواجهة انتهاك السلطة السياسية لأحكام ومبادئ الدستور. ومنه فلا الرقابة السياسية تشكل البديل عن الرقابة على دستورية القوانين، ولا الرقابة على دستورية القوانين تكفي لوحدها للاضطلاع بهذا الدور الفعّال، فكلاهما تتساندان كضمانة لسيادة حكم القانون. فالرقابة السياسية تنظر مدى ملائمة ومشروعية أعمال السلطة السياسية من جهة، وبالمقابل لها تنظر الرقابة على دستورية القوانين مدى مطابقة التشريعات الصادرة عن هذه السلطة لأحكام الدستور. الأمر الذي يؤدي إلى وجود نوع من التكامل والتعاون بين كل من الرقابتين السياسية والدستورية من أجل تحقيق دولة القانون من خلال العمل على ضمان سيادة القانون وسمو الدستور.

3 – إن الرقابة تشمل مشروعية أعمال السلطات العامة وملائمتها معاً فلا تقتصر على الاستيثاق من مطابقة أعمالها للقواعد المنظمة لها وحسب، وإنما تتجاوزه إلى البحث في مدى ملائمتها مع الواقع والظروف المعاصرة لها، على أنه وفي المقابل فإنه ورغم هذا التنوع في الوسائل الرقابية إلاّ أنها تتسم بضيق أثرها، فكل ما يترتب على الرقابة من أثر لا يعدو أن يكون إثارة للمسؤولية السياسية، فلا يملك البرلمان مثلاً أكثر من ذلك، فلا يجوز له مثلاً أن يصدر أوامر إلى الحكومة أياً كان مضمونها أو هدفها أو أنه يلغي قراراً أصدرته الإدارة أو يعدله أو يوقف تنفيذه، وذلك تطبيقاً لمبد الفصل بين السلطات.

4 – إن الواقع يثبت أن الرقابة البرلمانية أصبحت عملياً مظهراً من مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وذلك نظراً لعدم فاعلية وضعف هذه الرقابة في مجال التطبيق. ويظهر عدم كفاية وضعف الرقابة البرلمانية في عدم امتلاك أعضاء البرلمان _ في بعض الحالات _ الخبرة و التخصص المطلوب لمراقبة بعض القضايا والمواضيع الدقيقة، إضافة على الاعتماد على معلومات رسمية توفرها الحكومة والسلطات الإدارية التابعة لها، وهذا ما يفقدها الواقعية والدراية الميدانية وفوق كل ذلك فهي رقابة تحيط بها الشكوك فيما يخص حيادها وموضوعيها بسبب تغليب الاعتبارات السياسية.

5 – من خلال التطرق لموضوع الرقابة القضائية على السلطتين التشريعية والتنفيذية تنكشف أمامنا مشكلة حول مسألة عدم الملائمة بين ما يقوم به الجهاز القضائي _ الغير منتخب _ تجاه البرلمان من جهة وبين حق وإرادة الشعب التي أناطها وفوّضها إلى البرلمان من جهة أخرى، في حين أن تلك العملية هي بمثابة اعتداء على إرادة الشعب.

6 – إن الرقابة الشعبية يمكنها أن تمارس تأثيراً مباشراً على السلطة التنفيذية، غير أتن هذا التأثير ليس هو الرقابة السياسية الكاملة، لأن ذلك يفترض استمرارية عملها في فحص الأعمال الحكومية وانتظام عملها وهذا التأثير لا يحدث إلاّ في فترات محددة ومتباعدة.

فبالنسبة للأحزاب السياسية، فإنها وإن كانت تمارس رقابة فعّالة على أعضاء السلطة التنفيذية فالواقع أثبت أن ليس لها تأثير إلاّ في بعض المواقف، وعادة ما لا تستمع الحكومات إلى توصياتها إذا تعارضت مع السياسة العامة التي وضعتها.

أمّا بالنسبة لجماعات الضغط ومن واقع تقييم دورها ومدى قدرتها على ضمان سيادة حكم القانون في المجتمعات التي تعمل بها، فعلى الرغم من كثير النجاحات الصغيرة التي حققتها هذه المنظمات في المجتمعات التي عملت بها، إلاّ أن تأثيراتها ظلت محدودة وجزئية، والسبب انه ورغم أهمية هذه الأدوار التي تقوم بها لكنها غالباً ما كانت تفقد جدواها بفعل تأثير السياسات الكلية.

وبالنسبة لإعلام والرأي العام فإنه الوسيلة الأولى للضغط على المقررين السياسيين، لأن الإعلام يعدل وجهات نظر المسؤولين وقراراتهم من خلال إعطائهم معطيات جديدة، بحيث تعتمد السلطات على تدعيم الرأي العام للسياسات التي تنتهجها تفادياً لانتقادات الصحافة أو باقي السلطات. ومن ناحية أخرى فإن عدم اهتمام السلطات بإشراك الرأي العام فيما تقوم به من نشاط أو من مشروعات يؤدي إلى عدم تحمس المواطنين وسلبيتهم تجاهها.

ثانيا: المقترحات

1 – بعد عرضنا للتنوع الرقابي وما خوله القانون من صلاحيات رقابية، اتضحت محدودية ما يمكن أن يُمارس كدور رقابي على أعمال السلطات في بعض الأحيان. فإذا كانت تلك الصلاحيات الرقابية الممنوحة انطلاقاً من التجارب المنبثقة من خصوصية معينة، إلاّ أن ذلك لن يعوق أو يمنع التوسع في الدور الرقابي، والأخذ ببعض الوسائل الرقابية التي تتمثل في أدوات رقابية جديدة تتماشى مع خصوصية كل دولة وطبيعة العلاقة بين السلطات فيها، على أن يكون تنظيم ممارستها متفقاً مع هذه الخصوصية، ويكون الدستور هو المرجع الأعلى لجميع السلطات فيها.

2 – إن عدم خبرة بعض أعضاء البرلمان بأساليب الرقابة وأحكام ممارستها يعد معول هدم لها ولهذا يكون لزاماً على السلطة القيام بدور أكثر فاعلية في اتخاذ المبادرات التي تتوافق مع آمال الناس واحتياجاتهم، فمن المستحسن مثلاً التنويه إلى أهمية عقد المجالس النيابية لدورات تدريبية لأعضائها حتى يكونوا على دراية تامة بكيفية أداء أدوارهم التنظيمية والرقابية، كما أنه من الواجب أن يكون لكل منهم موقع على (شبكة الإنترنت) للتواصل مع أفراد المجتمع والتداول معهم، وجمع الآراء. والأمل معقود هنا في إيجاد آلية تواصل لتكون المجالس وأعضاؤها على ارتباط وثيق بجميع ما يهم الناس واحتياجاتهم.

3 – ضرورة قيام وسائل الإعلام بدورها الفعّال في مجال توثيق الاتصال بين الدولة والمواطنين حيث تصبح نافذة واسعة يُطل بها المواطنون على حكامهم وممثليهم، والعكس بحيث يسمع ويرى فيها هؤلاء مواطنيهم وانشغالاتهم، مع التزام هذه الوسائل بتوخي الدقة والأمانة والمحافظة على نشر ما يحدث دون زيادة أو نقصان.

4 – إن طبيعة الدور الذي تقوم به الجماعات الضاغطة في ضمان سيادة حكم القانون، ودرجة قوتها أو ضعفها تحدده مجموعة من العوامل الأساسية، ومن أهم هذه العوامل المشاركة الشعبية

الحقيقية، هذه الأخيرة التي لن تتحقق إلاّ من خلال إدخال إصلاحات على الهياكل الرسمية، وليس مجرد مضاعفة أعداد المشروعات التي تقوم بها الجماعات الضاغطة.

5 – إن الرقابة السياسية بواسطة المجلس الدستوري تظل قاصرة ومتخلفة عمّا هو سائد في الدول التي تأخذ بالرقابة القضائية على دستورية القوانين. فالمجلس لا يجوز له أن يتصدى من تلقاء نفسه لموضوع الدستورية وتحريك الرقابة، وهذا يرجع إلى محض إرادة القائمين على السلطة إن شاءوا أثاروا الدستورية وإن لم يشاءوا فلا يمكن إثارتها مما يؤدي إلى أن تصبح الرقابة مقررة لصالح السلطات العامة وليس لصالح الدستور والحريات الفردية. فالأفراد الذين قد تمس التشريعات الصادرة حرياتهم وحقوقهم الأساسية ليس لهم الحق بالدفع بعدم دستورية هذه القوانين. وذلك ينتقص من مدى فاعلية هذه الرقابة التي يباشرها المجلس الدستوري في مواجهة مشروعات القوانين والتي لا ينعقد اختصاصه بها إلاّ بطلب من رئيس الدولة، أو الوزير الأول، أو أحد رئيسي غرفتي البرلمان، أو عدد من أعضاء أيٍّ من المجلسين ــ بحسب دستور كل دولة ــ غير أن الأفراد الذين ينطبق عليهم القانون هم في نهاية الأمر مجردين من كل سلاح في مواجهة هذه القوانين. واقتراحنا بهذا الصدد هو أن توسع دائرة الإخطار إلى الأفراد مع إدراج بعض الضمانات لعدم تعسف الأفراد في استعمال حقهم في التقاضي.

6 – إن الرقابة على دستورية القوانين تفترض وجود قواعد قانونية مكتوبة تتضمنها الدساتير، إلاّ أن هناك مبادئ عامة للقانون يجب مراعاتها وإعلاؤها، ومن أهم هذه المبادئ، مبادئ الحرية والمساواة ومبادئ حقوق الإنسان... فيجب على المشرع اعتماد هذه المبادئ والتقيد بها سواء نص عليها الدستور أو لم ينص عليها، فإذا صدر القانون منافياً لهذه المبادئ العليا فيجوز الطعن فيه لعدم دستوريته أي منافاته لهذه المبادئ العليا.


الفهارس

فهرس المراجع

I. المراجع باللغة العربية

أولاً : المراجع العامة والمتخصصة

(أ)

1. إبراهيم درويش، النظام السياسي، ط**4**، دار النهضة العربية، القاهرة، **1973**.
2. إبراهيم عبد العزيز شيحا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف، الإسكندرية، **2006**.
3. أحمد الموافي، الطعون الانتخابية والفصل في صحة العضوية بين السلطتين التشريعية والقضائية دار النهضة العربية، القاهرة، **2004**.
4. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، **1978**.
5. ادموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الجزء **2**، الطبعة **2**، دار العلم للملايين بيروت **1971**.
6. إسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، الطبعة الأولى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، **1982**.
7. الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، الطبعة الرابعة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، **2005**.
8. الخطيب نعمان أحمد، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الجزائر **2004**.
9. السيد صبري، حكومة الوزارة، بحث تحليل لنشأة وتطور النظام البرلماني في انكلترا، المطبعة العالمية، القاهرة، **1953**.
10. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، ط**4**، المطبعة العالمية، القاهرة، **1949**.
11. أمين عاطف صليبيا، دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، **2000**.

12. اندري هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج**1**، ط **2**، ترجمة علي مقلد وشفيق حداد، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، **1977**.

13. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة ، **1983** .

14. أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، دار النهضة العربية، القاهرة، **2005**.

(**ب**)

15. بوعلام بن حمودة، الممارسة الديمقراطية للسلطة بين النظرية والواقع، دار الأمة، الجزائر **1991**.

16. بسيوني عبد الله عبد الغني، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدولة . الحكومة . الحقوق والحريات العامة . المبادئ العامة للقانون الدستوري . الدستور اللبناني، الدار الجامعية، لبنان، **1993**.

17. بشير علي محمد باز، حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، دار الجامعة الجديدة للنشر الإسكندرية، **2004**.

18. بوكرا إدريس، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، دار الكتاب الحديث الجزائر، **2003** .

19. بهيج شعبان، الجماعات الضاغطة، الطبعة الأولى، دار منشورات عويدات، بيروت **1971**.

(**ج**)

20. جابر جاد نصار، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في مصر والكويت، ط**2**، دار النهضة العربية، القاهرة، **1999**.

21. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، **1999** .

22. جاي. س. جودوين جيل، الانتخابات الحرة والنزيهة في القانون الدولي والممارسة العملية ط1، ترجمة: أحمد منيب وفايزة حكيم، الدار الدولية للاستثمارات الثقافية، القاهرة، 2000.

23. جون ماري دنكن، علم السياسة، ترجمة: محمد عرب صاصيلا، ط2، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1995.

24. جلال بنداري، تفعيل دور البرلمان وحاجته إلى بيوت الخبرة، دار النهضة العربية، القاهرة 2003.

(ح)

25. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، الطبعة الأولى، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، الأردن، 2001.

26. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مطبعة جامعة بغداد العراق، 1980.

27. حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، دار بيروت للطباعة والنشر، بيروت، 1981.

28. حسني بوديار، الوجيز في القانون الدستوري، دار العلوم، الجزائر، 2003.

29. حميد الساعدي، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، دار الحكمة للطباعة، الموصل، العراق، 1990.

30. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2005.

(ر)

31. رشيدة العام، المجلس الدستوري الجزائري ، دار الفجر، القاهرة، 2006.

32. رمزي طه الشاعر، الإيديولوجيات وأثرها على الأنظمة السياسية المعاصرة، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1986.

33. رمزي طه الشاعر، النظم السياسية والقانون الدستوري، النظرية العامة للقانون الدستوري دار النهضة العربية، مصر، 1983.

34. رمزي طه الشاعر، رقابة دستورية القوانين _ دراسة مقارنة _ مطابع دار النشرة، القاهرة 2004.

35. رمزي طه الشاعر، القضاء الدستوري في مملكة البحرين، د.ن، 2003.

36. رمضان شعبان أحمد، ضوابط وآثار الرقابة على دستورية القوانين، دار النهضة العربية مصر، 2000.

(ز)

37. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، القاهرة 1991

(س)

38. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2005

39. سام دله، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية حلب، سوريا، 2002.

40. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دون دار النشر، القاهرة، 2008.

41. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف الإسكندرية، 1980.

42. سعيد عبد المنعم الحكيم، الرقابة على أعمال الإدارة في الشريعة الإسلامية والنظم الوضعية المعاصرة، ط2، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987.

43. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، ج2.ط4، ديوان المطبوعات الجامعية، دون سنة نشر.

44. سعيد السيد علي، المبادئ الأساسية للنظم السياسية وأنظمة الحكم المعاصرة، دار الكتاب الحديث، الجزائر، 2006.

45. سليمان محمد الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي _ دراسة مقارنة _ ط2، دار الفكر العربي، لبنان، 1973.

46. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول _ قضاء الإلغاء _ دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

47. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية _ دراسة مقارنة _ الطبعة السادسة، جامعة عين شمس، 1991.

(ش)

48. شطاب كمال، حقوق الإنسان في الجزائر بين الحقيقة الدستورية والواقع المفقود، 1989-2003، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2005.

(ص)

49. صالح جواد الكاظم، علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مطبعة جامعة بغداد، العراق 1991/1990.

50. صبري محمد السنوسي، الدور السياسي للبرلمان، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.

51. صلاح الدين فوزي، واقع السلطة التنفيذية في دساتير العالم المعاصر، دار النهضة العربية القاهرة، 2003.

(ط)

52. طعيمة الجرف، رقابة القضاء لأعمال الإدارة _ قضاء الإلغاء _ دار النهضة العربية القاهرة، 1984.

(ع)

53. عادل الطبطبائي، الحدود الدستورية بين السلطتين التشريعية والقضائية، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، 2000.

54. عادل الطبطبائي، النظام الدستوري في الكويت _ دراسة مقارنة _ ط3، مكتبة دار العلوم مصر، 1998.

55. عبد الحميد متولي، على هامش الدستور المصري الجديد، ط2، منشأة المعارف الإسكندرية 1975.

56. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والنظم السياسية، ج1، ط5، منشأة المعارف الإسكندرية، 1974.

57. عبد الفتاح حسن، مبادئ النظام الدستوري في الكويت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1968.

58. عبد القادر باينه، القضاء الإداري _ الأسس العامة والتطور التاريخي _ دار توبقال للنشر المغرب، 1985.

59. عبد العزيز محمد سالمان، رقابة دستورية القوانين، الطبعة الثانية، دار الفكر العربي، القاهرة 1995.

60. عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري، نشأته أحكامه محدداته، دار ريحانة، الجزائر 2002.

61. عبد الله بوقفة، أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري _ دراسة مقارنة _ دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.

62. عبد الله إبراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة 1981.

63. عثمان عبد الملك الصالح، النظام الدستوري والمؤسسات الدستورية في الكويت، مؤسسة دار الكتب، ط2، الكويت، 2003.

64. عثمان خليل عثمان، النظام الدستوري المصري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1956.

65. علي السيد الباز، السلطات العامة في النظام الدستوري الكويتي، ط1، الكويت، مجلس النشر العلمي لجامعة الكويت، 2006.

66. علي السيد الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر، دراسة مقارنة، الدول العربية . أمريكا . فرنسا . ألمانيا الاتحادية . ايطاليا . سويسرا . النمسا . يوغسلافيا . تشيكوسلوفاكيا دار الجامعات المصرية، مصر، د. س.ن.

67. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، دراسة مقارنة، ط1، دار الفكر العربي،القاهرة 1980.

(ف)

68. فاروق عبد البر، دراسات في حرية التعبير واستقلال القضاء وضمانات التقاضي، بدون ناشر، 2006.
69. فاروق أحمد خماس، محمد عبد الله الدليمي، الوجيز في النظرية العامة للعقود الإدارية جامعة الموصل، 1992.
70. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
71. فتوح عبد الله الشاذلي، شرح قانون العقوبات _ القسم العام _ دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2003.
72. فوزي اوصديق، الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري- النظرية العامة للدساتير – الطبعة الأولى، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
73. فيليب برو، علم الاجتماع السياسي، ترجمة محمد عرب صاصيلا، ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1998.
74. فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.

(ك)

75. كمال السيد، حقيقة التعددية الحزبية، عالم الكتب، مصر ،2002.

(ل)

76. ليلى تكلا، الأمبودسمان، مكتبة الأنجلومصرية، طبعة 1991.

(م)

77. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف، الإسكندرية 2005
78. ماجد راغب الحلو، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1995.
79. مارسو لون، بروسبير في جي بريان، أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: أحمد يسري، منشأة المعارف الإسكندرية، 1991.

80. محفوظ لعشب، التجربة الدستورية في الجزائر، المطبعة الحديثة للفنون المطبعية، **2001**.
81. محسن خليل، مبادئ القانون الإداري، ج**2**، القضاء الإداري اللبناني ورقابته لأعمال الإدارة _ دراسة مقارنة _ دار النهضة العربية، بيروت، **1967**.
82. محسن خليل، النظم السياسية والدستور اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، **1973**.
83. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين، ط**2**، دار النهضة العربية، مصر **1999**.
84. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظامين المصري والكويتي دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، **2002**.
85. محمد جمال مطلق الذنيبات، النظم السياسية والقانون الدستوري، الدار العلمية، عمان الأردن، **2003**.
86. محمد سالم المزروعي، المجلس الوطني الاتحادي _ تجربة الماضي وآفاق المستقبل _ دار الخليج للصحافة والطباعة والنشر، الشارقة، الإمارات العربية المتحدة، **2007**.
87. محمد سليم محمد غزوي، نظريات حول الديمقراطية، دار وائل، الأردن، عمان، **2001**.
88. محمد عبد الحميد أبو زيد، حلّ المجلس النيابي دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة **1988**.
89. محمد طه بدوي، ومحمد طلعت الغنيمي، النظم السياسية والاجتماعية، الطبعة الأولى منشأة المعارف، القاهرة، **1958**.
90. محمد طه بدوي، وليلى أمين مرسي، مبادئ العلوم السياسية، الدار الجامعية، الإسكندرية **1998**.
91. محمد كامل ليلة، القانون الدستوري، دار الفكر العربي، القاهرة، **1967**.
92. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، **1963**.
93. محمد كامل عبيد، نظم الحكم ودستور الإمارات، دراسة تحليلية مقارنة لدستور الإمارات العربية المتحدة على ضوء المبادئ الدستورية العامة ونظم الحكم المعاصرة،كلية شرطة دبي **1998**.
94. محمد نصر مهنا، النظام الدستوري والسياسي، ط**2**، المكتب الجامعي الحديث الإسكندرية **2005**.

95. محمد نصر مهنا، نظرية الدولة والنظم السياسية، المكتب الجامعي، الإسكندرية، 2001.
96. محمد نصر مهنا، العلوم السياسية بين الحداثة والمعاصرة، دار المعارف، الإسكندرية، 2002.
97. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1964.
98. محمود محمد حافظ، القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، دون سنة نشر.
99. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية، 2003.
100. مصطفى عبد المقصود سليم، الرقابة على دستورية القوانين في الدولة القانونية المعاصرة دار النهضة العربية، القاهرة، 1998 .
101. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، المبادئ العامة والدستور المصري، الطبعة الثانية مطابع دار الكتاب العربي، مصر، 1952.
102. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري _ الأنظمة السياسية الكبرى _ ترجمة: جورج سعيد ط1، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، لبنان، 1992.
103. مولود ديدان، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس للنشر، الجزائر 2009.

(ن)

104. نبيل شديد فاضل رعد، استقلالية القضاء، ط1، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، لبنان 2003.

(و)

105. وحيد رأفت، ووايت إبراهيم، القانون الدستوري، المطبعة العصرية، القاهرة، 1937.

(ي)

106. يحي الجمل، القانون الدستوري مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985.
107. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار النهضة العربية، مصر، 1974.

ثانياً : الرسائل الجامعية

1. إبراهيم عبد القادر خليل الطهراوي، الرقابة على دستورية القوانين في القانون المصري والفلسطيني، رسالة ماجستير، معهد البحوث والدراسات العربية، مصر ، د.س.ن.
2. أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني _ دراسة مقارنة _ رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، **2003**.
3. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة، رسالة دكتوراه القاهرة، **1960**.
4. أحمد محمد إبراهيم، المسؤولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، رسالة دكتوراه، القاهرة، **1991**.
5. الأمين شريط، خصائص التطور الدستوري في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر **1991**.
6. بن بغيلة ليلى، آليات الرقابة التشريعية في النظام السياسي الجزائري، رسالة ماجستير في القانون الدستوري، جامعة باتنة، الجزائر، **2004**.
7. خالد بن جدي، المشاركة السياسية، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه غير منشورة، السنة الجامعية **2003/2002**.
8. سعيد بوالشعير، علاقة المؤسسة التشريعية بالمؤسسة التنفيذية في النظام القانوني الجزائري رسالة دكتوراه، بن عكنون، **1984**.
9. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتّحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، **1999** .
10. عبد الجليل مفتاح، آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر، رسالة دكتوراه، جامعة بسكرة، **2008**
11. فائز أسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، رسالة دكتوراه منشورة مقدمة إلى كلية القانون بجامعة بغداد، ، مطبعة السندباد، العراق، **1982**.
12. فارس محمد عبد الباقي علي عمران _ التحقيق البرلماني _ دكتوراه، جامعة القاهرة **1998**.
13. مجدي محمود القاضي، تزايد دور السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري، رسالة

دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، **2000**.

II. المراجع باللغة الأجنبية

1. Bernard Chantebout, Droit Constitutionnel et Sciences Politiques, **16**ème éd, Paris, Armand Collins, **1999.**
2. Bertrand Mathieu, La Responsabilité Pénale Des Ministres ou (L`urgente ) Réforme D`une Institution Fantôme, R.F.D.C. N0 **14, 1993.**
3. Claude Leclercq, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, librairie technique, Paris, **1975.**
4. Charles Debbash et Jean-Marie Pontier, Introduction à La Politique, **5**ème éd, Paris, Dalloz, **2000**.
5. Dominique Turpin : le conseil constitutionnel, Tlache the Superior, Paris, **1995.**
6. Elizabeth Zoller, Droit Constitutionnel, **2**èmeed, Paris, p.u.f. **1999.**
7. Esmein, Eléments de Droit Constitutionnel Français et compare, paris, **1928.**
8. Felix Moreau, Précis Elémentaire de Droit Constitutionnel, **7**ème éd, Librairie de La Société du Recueil Sirey, Paris, **1911.**
9. Florence Galletti, Les Transformations du Droit Public Africain Francophone Entre Etatisme et Libéralisation, Bruxelles, Brylant, **2004.**
10. George Burdeau, droit constitutionnel et institution politique, **14**emeédition, Paris: LGDJ, **1969**.
11. Georges Burdeau et autres, Droit Constitutionnel, **24**emeedition, L.G.D.J, Paris, 1995.
12. Hugues Portelli, Droit Constitutionnel, **3** ème éd, Paris, Dalloz, **1999**.
13. J.m.Auby, Droit Administrative, Paris, **1967**

14. Lowell Lawrence, the Government of England, The Macmillan Company, vol I 1912.

15. Marcel Waline, Quelque Réflexions sur Les Institutions de La **5**ème République, R.D.P.S.P, n° **3, 1982**.

16. Nasser Eddine Ghozali,Cours de Systèmes Politiques Compares, Les Systèmes Libéraux, Alger, o.p.u. **1983**

17. Patrice Gerald, et Jacques Meunier, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, **3** ème éd, Montchrestien,1998.

18. Philip Ardant, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, **14**ème éd, Paris, L.G.D.J, **2002** .

19. Philippe Georges, Droit Public, **4**ème éd, Sirey, Paris, **1982**.

20. Vedel G. Droit administrative. P.U.F Paris **1954**.

21. Wade H.W.R Administrative law _ oxford _ **1977**.

22. Yves Guchet, Droit Parlementaire, Paris, Economica, **1996.**

III. **المقالات والمداخلات**

1. الأمين شريط، علاقة الحكومة بالبرلمان، وقائع الندوة الوطنية حول علاقة الحكومة بالبرلمان يومي **23– 24** أكتوبر**2000** ، الوزارة المكّلفة بالعلاقة مع البرلمان، ص**24** _ **23** .

2.حاتم لبيب، نظام المفوض البرلماني في أوروبا، مجلة مصر المعاصرة، القاهرة، **1991**.

3. حنفي علي جبالي، المخالفات الشكلية للدستور في الدعوى الدستورية، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا، القاهرة، العدد الرابع، أكتوبر **2003**.

4.حمدي عبد المنعم، نظام الأمبودسمان، مجلة العدالة، أبو ظبي، عدد**23**، **2004**.

5. دومينك روسو، وقائع الاجتهاد الدستوري، مجلة القانون العام وعلم السياسة، العدد الأول، L.G.D.J، باريس، ترجمة المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت،دون سنة النشر
6. شرون حسينة، علاقة القانون الدولي بالقانون الداخلي، مجلة الباحث، جامعة بسكرة، الجزائر، عدد**5**، **2007**.
7. عبد الباقي نعمه عبد الله، نظرية أعمال السيادة في القانون المقارن، مجلة القانون المقارن، العراق، **1977**.
8. عثمان عبد الملك، الرقابة البرلمانية على أعمال الإدارة في الكويت– دراسة نظرية تطبيقية – مجلة الحقوق والشريعة، الكويت، السنة الخامسة، العدد الرابع، ديسمبر **1981**.
9. عوابدي عمار، دور الرقابة البرلمانية في ترقية حقوق المواطن والإنسان، مجلة الفكر البرلماني، الجزائر، عدد **1**، **2002**.
10. محمد أنس قاسم، نظام الأمبودسمان، مجلة العلوم الإدارية، القاهرة، عدد**1**، **1975**.
11. مسعود شيهوب، الرقابة على دستورية القوانين (النموذج الجزائري) مجلة النائب، العدد الخامس **2005**.
12. مفتاح عبد الجليل، البيئة الدستورية والقانونية للنظام الانتخابي في الجزائر، مخبر الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، د.س.
13. Aunuaire International de La Justice Constitutionnelle, Paris–Aix-en-.Provence,*Economica*–Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM). **2001.**
14. Cidef, revue des droits de l'enfant et de la femme, n° : **09** avril/juin **2006**

IV. النصوص القانونية

أولاً : الدساتير

- دستور **08** سبتمبر **1963**
- دستور **22** نوفمبر **1976**
- دستور **23** فبراير **1989**

- دستور **28** نوفمبر **1996**

ثانياً : القوانين العضوية

قانون عضوي رقم : **12 – 03** المؤرخ في: **12** يناير **2012** يحدد كيفيات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، جريدة رسمية عدد: **01** الصادرة : **14** يناير **2012**.

ثالثاً : المراسيم الرئاسية

مرسوم رئاسي رقم **96 – 113** المؤرخ في **23** مارس **1996** المتضمن تأسيس وسيط الجمهورية في الجزائر، جريدة رسمية عدد: **20 الصادرة** : **21** مارس **1996**.

رابعاً : النظم الداخلية

- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، جريدة رسمية عدد: **46 الصادرة**: **30** يوليو **2000**.
- النظام الداخلي لمجلس الأمة، جريدة رسمية عدد: **84 الصادرة**: **28** نوفمبر **1999**.

V. **المواقع الإلكترونية**

- سام دلة، دولة القانون الضرورة والمقدمة للشروع في التنمية http: // www.mokarabat.com
- موقع مركز الإعلام والتوثيق حول حقوق الطفل والمرأة http://www.ciddef-dz.com/

فهرس المواضيع

الفصل الثاني
الوسائل الرقابية ودورها في تكريس سيادة حكم القانون

ملخص

لما كانت السلطات السياسية في الدولة تعنى بمصالح الجماعة، فإنه ولضمان عدم انحراف أي منها عن الحدود القانونية المرسومة لها أو التعسف في استعمال السلطة المقررة لها على نحو يتعارض مع غاياتها الاجتماعية، كان لزاماً تكريس مبدأ سيادة القانون من خلال إيجاد آليات رقابية فعّالة تخضع لها جميع هذه السلطات.

تختلف هذه الآليات الرقابية من حيث طبيعتها وصورها لتشكل تنوعاً رقابياً. إلاّ أن هذا التنوع وإن تعددت صور الرقابة فيه وطبيعتها فهو لا يخرج عن نطاق أحد النوعين؛ الرقابة من طبيعة سياسية والتي تهدف إلى مراقبة مدى مشروعية أعمال السلطة وتصرفاتها. سواء عن طريق الرقابة المتبادلة بين السلطات الثلاث، أو عن طريق تجسيدها في الإرادة الشعبية وقوى الرأي العام _ والمعبر عنها بالرقابة الشعبية _

أو الرقابة من طبيعة قانونية التي تعهد إلى هيئة أو جهة مختصة تسهر على عدم انتهاك القوانين العادية لأحكام الدستور، سواء كانت هيئة سياسية أو قضائية _ والتي يصطلح على تسميتها بالرقابة على دستورية القوانين _

إن جل النظم السياسية تشتمل تنوعاً رقابياً على السلطات، وتتضمن كلا النوعين من الرقابة. مما يجعلنا نتساءل عن مبررات هذا التنوع والاختلاف رغم أن الغرض منها واحد، وهو تكريس سيادة حكم القانون. وقد جاءت هذه الدراسة لتحدد معالم هذا التنوع الرقابي، ومعرفة طبيعة العلاقة بين نوعي الرقابة، وما يبرر هذا التنوع في الوسائل الرقابية في محاولة لفهم تلك الآليات كونها من ضمانات سيادة حكم القانون، ومدى انعكاسات استخدام تلك الآليات على التوازن بين السلطات العامة في الدولة.

Résumé

Étant donné que les autorités politiques de l'État ont pour but l'intérêt du groupe, et pour assurer la non déviation de l'une d'elles des limites légales fixées ou d'abus d'autorité qui sont alloués d'une manière incompatible avec les buts sociaux. On doit consacrer le principe de la primauté de la loi par la création de mécanismes de contrôle efficaces aux qu'elles toutes ces autorités sont soumises.

Ces mécanismes varient en fonction de leurs natures et leurs formes constituant une diversité de contrôle qui n'est pas au-delà de l'un des deux types; censure de nature politique, qui vise à contrôler la légalité des actes de l'Autorité. Soit par le contrôle réciproque entre les trois autorités, Soit son interprétation de la volonté populaire et les forces de l'opinion publique (contrôle populaire).

Censure de nature juridique, confiée à un organisme ou une autorité compétente soit un organe politique ou judiciaire, qui veille à ne pas enfreindre la constitution par les lois ordinaires (constitutionnalité des lois).

Les systèmes politiques ont cette diversité de contrôle et comprennent les deux types de contrôle qui nous fait s'interroger sur l'argumentation de cette diversité et cette différence, bien que leur seul but est consacré la primauté de la loi. cette étude est venue déterminer les repères de cette diversité de contrôle, et la connaissance de la nature de la relation entre les deux types de contrôle, et ce qui justifie cette diversité des mécanismes dans une tentative de comprendre ces mécanismes étant garanties de la primauté de la loi et l'ampleur des conséquences de l'utilisation de ces mécanismes sur l'équilibre entre les pouvoirs publics dans l'État.